

**Tomasz Hoffmann**

ORCID: 0000-0001-8423-8670

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

## Wybrane aspekty europeizacji administracji publicznej w Polsce

### Streszczenie

Głównym celem badawczym artykułu jest wskazanie wybranych modeli i sposobów europeizacji administracji publicznej oraz przybliżenie aspektów prawnych i społecznych. Dokonana selekcja materiału badawczego powoduje, że w niniejszym artykule próbowano także wskazać, w jaki sposób określone uwarunkowania miały wpływ na procesy europeizacji. Wyeksponowano również kontekst polityczny oraz prawny w przygotowaniu administracji publicznej (zarówno rządowej, jak i samorządowej) do efektywnego uczestnictwa w politykach publicznych Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** europeizacja, europeizacja administracji publicznej, Unia Europejska

### Wprowadzenie

Zmierzch władzy komunistycznej, upadek dwubiegunowego ładu międzynarodowego i postępująca dezintegracja ZSRR ustanowiły jakościowo nową sytuację dla Polski i innych państw Europy Środkowej oraz Wschodniej. Panujące warunki wewnętrzne i międzynarodowe stworzyły nowe możliwości dla państwa polskiego, w szczególności, jeśli chodzi o realizację suwerennych praw. Zachodzące głębokie zmiany systemowe zapoczątkowane zostały ustanowieniem rządu Tadeusza Mazowieckiego. Zmieniły one radykalnie kierunek polskiej polityki zagranicznej. Dość szybko zostały zauważone i wsparte przez państwa należące do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Praktycznym przejawem tej zmiany było uruchomienie programu pomocy finansowej PHARE dla Polski i Węgier, włączenie Polski do systemu powszechnych preferencji celnych oraz zawieszenie ograniczeń ilościowych stosowanych w tym czasie wobec importu z Polski, a także innych państw należących do Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja Europejska*, Warszawa 1997, s. 403.

Na początku lat 90. XX wieku Polska przeżywała poważny kryzys gospodarczy i społeczny, który był spuścizną minionego systemu i zarazem skutkiem gwałtowności reform. Wtedy to założono, że strategicznym celem polskiej polityki zagranicznej będzie integracja ze Wspólnotami Europejskimi, a także z Unią Europejską oraz wstąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego. W zasadzie nikt nie zdawał sobie sprawy, kiedy tak naprawdę może to nastąpić. Wśród polityków pojawiały się opinie, że być może Polska stanie się członkiem WE/UE w 2000 roku, niektórzy sądzili, że będzie to jeszcze w XX wieku<sup>2</sup>.

Zanim jednak do tego doszło, należało przeprowadzić niezbędne reformy gospodarcze i polityczne, przyjąć setki aktów prawnych, a także zreformować prowadzoną do tej pory politykę, aby móc znaleźć się w Unii Europejskiej. Również WE zmuszone były do otwarcia się na państwa Europy Środowej i Wschodniej, w tym Polskę. W proces ten zaangażowano wielu polityków, specjalistów, a także starano się o poparcie społeczne, niezbędne dla końcowego celu, jakim było członkostwo. Powoli ustanawiano instytucje, formułowano nowe dokumenty, podpisywano stosowne umowy<sup>3</sup>.

Próbowano także unowocześnić instytucje prawne, wymusić pewne standardy traktowania obywatela przez administrację itp. Można zatem stwierdzić, że w kontekście przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej, zasadniczym zmianom ulegała administracja publiczna. Dokonujące się przeobrażenia stanowiły syntezę działań przystosowujących ją do zmian zachodzących w jej otoczeniu oraz świadomej, intencjonalnej działalności modernizacyjnej, wynikającej z określonych założeń doktrynalnych będących podstawą aktywności władz publicznych<sup>4</sup>.

Wszystkie główne zasady, jakim kierowano się wówczas, znalazły potwierdzenie w Karcie Praw Podstawowych, którą przyjęto w 2000 roku na szczycie w Nicei. Wreszcie rok później zasady takie jak: praworządność, niedyskryminacja, współmierność przyjętych działań do obranego celu, zakaz nadużywania uprawnień, bezstronność i niezależność znalazły potwierdzenie w Europejskim Kodeksie

<sup>2</sup> S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, [w:] *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, t. 6, red. M. Seweryński, Z. Hajna, Łódź 2002, s. 72-111.

<sup>3</sup> J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, op. cit., s. 405.

<sup>4</sup> G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium z polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 11.

Dobrej Administracji<sup>5</sup>. W 2002 roku Komisja Europejska dodatkowo wydała Komunikat w sprawie oceny skutków regulacji. Przyjęto w nim zasady: polityki lepszego stosowania prawa Unii Europejskiej, w tym proporcjonalność, subsidiarność, przejrzystość, odpowiedzialność czy dostępność i prostota. Zasadniczym celem badawczym niniejszego artykułu jest próba teoretycznej i empirycznej analizy oddziaływania Unii Europejskiej na proces europeizacji administracji publicznej.

Głównym problemem badawczym będzie, zatem wskazanie wybranych modeli i sposobów europeizacji administracji publicznej oraz przybliżenie prawnych i społecznych jej aspektów. Ogólne problemy badawcze określono następująco:

- w jaki sposób, szeroko rozumienie uwarunkowania historyczne, kulturowe, środowiskowe, społeczne i geograficzne, miały wpływ na sposób europeizacji w Polsce,
- w jaki sposób wyreparować pewne określone i powtarzalne zespoły przyczyn tego procesu.

Za metodologicznie uzasadnione uznano wykorzystanie metody śledzenia – proces tracing z<sup>6</sup> analizą instytucjonalno-prawną. Triangulacja metod, z jednej strony podyktowana jest procesowym charakterem europeizacji, a z drugiej stopniowalną i zmienną specyfiką analizowanego procesu, i w takim ujęciu jej zastosowanie jest wskazane.

## 1. Operacjonalizacja pojęcia i znaczenia terminu europeizacja

W dyskusjach na temat fenomenu zjawiska, jakim jest europeizacja, taksonomia aparatu pojęciowego nie jest jednolita, jego systematyka, a niekiedy jej brak, pozostawia wiele do życzenia<sup>7</sup>. 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.

---

<sup>5</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 55; J. Świątkowski, *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.

<sup>6</sup> Por. J. Ruzzkowski, *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 18-19.

<sup>7</sup> Zob. K. Holzinger, F. Schimmelfenning, *Differentiated Integration In The European Union: Many Concept, Sparse Theory. Few Data*, „Journal of European Policy” 2012, t. 19, nr 2, s. 292.

Tak ogólna definicja europeizacji pozwala na jej zastosowanie do wielu dyscyplin naukowych<sup>8</sup>. T. Flockhart definiuje ją na dość ogólnym poziomie 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 Rzymskiego<sup>9</sup>.

Niektórzy autorzy dokonują nawet periodyzacji europeizacji na przestrzeni wieków, w ramach której wyróżniają jej pięć okresów: okres samorealizacji europejskiej – przed 1450 rokiem, okres protoeizacji – przypadający na lata 1450-1700, okres współczesnej europeizacji dośrodkowej – obejmujący lata 1700-1919 oraz okres współczesnej europeizacji odśrodkowej – po 1945 roku<sup>10</sup>.

**Tabela 1.** Etapy europeizacja w ujęciu historycznym

Etapy Czynniki	Przed 1450 r. europejska samorealizacja	Lata 1450-1700 okres proto- europeizacji	Lata 1700-1914 europeizacja incipientna	Od 1914 współczesna europeizacja dośrodkowa	Od 1945 roku współczesna europeizacja odśrodkowa
Struktura normatywno- ideowa	Jedność chrześcijań- stwa	Cywilizacja, chrześcijań- stwo	Racjonalność euro- pejska oparta na administracyjno- organizacyjnych zasadach	Wilsonizm, antyimperializm pronacjonalizm	Normatywna Europa promująca swoją zestaw norm
Agenci ideowi	Krzyżowcy, kupcy, inwazyjni muzułmanie i Tatarzy	Kupcy, wojownicy, żydowski i muzułmań- scy myśliciele	Administratorzy kolonialni, misjonarze, odkrywczy	Amerkańscy decydenci polityczni i ich przedstawiciele w różnych instytucjach w późniejszym okresie, również europejscy decy- denci polityczni	Europejscy decy- denci polityczni w europejskich instytucjach oraz organizacjach międzynarodowych

<sup>8</sup> K. Dyson, *Introduction: EMU as integration, Europeanization and Convergence*, [w:] *European states and euro. Europeanization, Variation and Convergence*, red. K. Dyson, Press Oxford – New York 2002, s. 2-3.

<sup>9</sup> T. Flockhart, *Europeanization or EU –ization? The transfer of European Norm across Time and Spaces*, „Journal of Common Market Studies” 2010, t. 48, nr 4, s. 788-789.

<sup>10</sup> K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, s. 145.

Proces ideowy	Dyfuzja zasobów, adaptacja, asymilacja	Dyfuzja zasobów, adaptacja, asymilacja	Kolonializm	Socjalizacja państwa, rozwój instytucjonalny	Socjalizacja państwa, ekspansja i integracja instytucjonalna, uczenie się
Pozostałe istotne czynniki historyczno-społeczne	Barbarzyńcy, Saraceni, Tatarzy	Turcy, ludy niecywilizowane	Barbarzyńcy, ludy kolonialne	Faszyzm i przeszłość Europy, sowietyzm	„Przeszłość” Europy, brutalny nacjonalizm, sowietyzm, wojowniczy islamizm
Znaczące obszary wpływu.	Rzym, Kościół chrześcijański	Superior i bezgraniczny Zachód	Świat cywilizowany		Kraje członkowskie, liberalizm, demokracje

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, za: T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The transfer of European Norm across Time and Spaces*, „Journal of Common Market Studies” 2010, t. 48, nr 4, s. 788-789.

Współczesne pojęcie europeizacji coraz częściej odnosi się do samej Unii Europejskiej niż do Europy czy cywilizacji europejskiej. Można zatem zaryzykować tezę, że stanowi to pewne wypaczenie etymologii tego pojęcia, stąd część autorów postuluje, aby rozgraniczyć europeizację od innych koncepcji Eu-izacji.

R. Landrech 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”<sup>11</sup>. Biorąc pod uwagę systematykę filozoficzną, można wyróżnić trzy główne obszary badań europeizacji: ontologię, epistemologię i metodologię<sup>12</sup>.

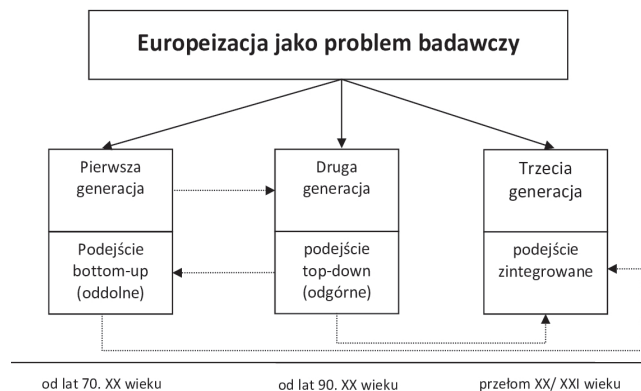
Ontologia europeizacji zajmuje się badaniem struktury i procesów europeizacji, epistemologia europeizacji rozpatruje sposób poznania tego zjawiska i analizuje, jaki jest przedmiot badań, jego relacje między teorią a praktyką. Najmniej rozwinięta jest metodologia europeizacji, która wypracowuje systematyczne procedury poznawania procesu europeizacji i instrumenty doskonalenia badawczego w tym zakresie<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Zob. R. Landrech, *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for analysis*, „Party Politics” 1999, t. 8, nr 4, s. 71.

<sup>12</sup> B. Kuc, *Funkcje Nauki*, Warszawa 2018, s. 44.

<sup>13</sup> S. Bulier, C. Ardelli, *The Europeanization of national Policy?*, *Queen’s papers on europeanization*, „Public Administration 80” 2005, nr 4, s. 23-25; H. Grabbe, *How does europeanization affect CEE governance? Conditionally, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy 8” 2005, nr 4, s. 1013-1031.

Analizując dostępną literaturę, zarówno polską, jak i obcojęzyczną, można dojść do wniosku, iż do procesu europeizacji można zastosować trzy zasadnicze podejścia badawcze:



**Rysunek 1.** Europeizacja jako problem badawczy

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

Pierwszy z nich to podejście oddolne, zapoczątkowane w latach 70. XX w.<sup>14</sup> opiera się na grupach interesu i sieciach powiązań, które są środkiem za pośrednictwem, którego preferencje poszczególnych grup oddolnych są uwzględniane na poziomie Unii Europejskiej, wpływając na rozwój struktur politycznych<sup>15</sup>. Podejście to określane jest jako indukcyjne lub stopniowane z sekwencyjnym modelem przechodzenia od państwa przez międzynarodową organizację do wykreowania centrum<sup>16</sup>.

Drugie podejście traktuje europeizację jako czynnik eksplanacyjny dla zmian zachodzących na poziomie krajów członkowskich. Zgodnie z założeniami tego podejścia Unię Europejską postrzega się jako odrębny system polityczny<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Czasami nazywane jest podejściem demokratycznym.

<sup>15</sup> Zob. K. E., Howell, *Developing Conceptualizing of Europeanization; A study of Financial Services*, „Politics” 2004, t. 24, nr 1, s. 21; K. E., Howell, *Europeanization, Policy Transfer, Convergence and Lesson-Drawing; Case Studies of UK and German Financial Services Regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2011 t. 6, nr 1, s. 52-53.

<sup>16</sup> Zob. J. Caporaso, *The Three World of Regional Theory*, [w:] *Europeanization New Research Agendas*, eds. P. Graziano and M. P. Vink, New York 2007, s. 24-26.

<sup>17</sup> Zob. J. Czaputowicz, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 5.

W podejściu tym następuje przesunięcie suwerenności państwowej ze zdecentralizowanego systemu, w którym główną rolę pełnią państwa narodowe oddziaływujące na Unię Europejską w ramach relacji bilateralnych i multilateralnych, w kierunku supra i subnarodowej społeczności, która osiągnęła pewną zdolność organizacyjną oraz samoregulacji, co wiąże się z instytucjonalizacją systemu podejmowania decyzji<sup>18</sup>.

Ważnym i zarazem istotnym efektem europeizacji jest zmiana strukturalna<sup>19</sup> krajowej polityki w trzech wymiarach: krajowych przekonaniach politycznych, krajowej strategii politycznej oraz krajowego systemu politycznego<sup>20</sup>.

Europeizacja procesy, polityki publiczne i instytucje		
Strategie polityczne	Przekonania polityczne	System polityczny
Polityki publiczne: - instytucje - normalizacyjne - instrumenty, - propozycje rozwiązań, - narracje polityczne i dyskursy - administracja, - instytucje, - relacje.	Procesy: - formułowania interesu, - agregowania interesu, - reprezentowania - interesu, - prowadzenia dyskursu - politycznego.	Systemy: - polityczno-ustrojowy, - publiczny - ekonomiczny, - struktury prawnej, - relacji - międzyrządowych, - tradycji państwowej, - tożsamości, - społeczeństwa państwowego.

**Rysunek 2.** Krajowe efekty europeizacji typu top-down

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

Obecna trzecia fala badań nad europeizacją stanowi pewną próbę holistycznej koncepcji, zarówno deskrypcji, jak i eksplikacji zakładającej wzajemne powiązanie tych procesów, a ponadto łączące dotychczasowe podejścia oddolne i odgórne. W doktrynie podejmującej ten nurt badawczy pojawia się pojęcie:

<sup>18</sup> B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza* [w:] *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja, Europeizacja*, red. B. Nowak, R. Riedel, Lublin 2010, s. 214.

<sup>19</sup> J. G. March, J. P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005, s. 206-208.

<sup>20</sup> Por. M. Cowles, J. Caporoso, T. Risse, *Europeization and change. Transforming Europe*, Kalifornia 2001, s. 45-49; R. Wong, *The Europeization of Foreign Policy*, [w:] *International Relations and the European Union*, eds. H. Christopher, M. Smith, United Kingdom 2005, s. 134, 145-146.

„ciągle wirującej wielopoziomowej spirali oddolnych i odgórnych procesów interakcji między unijnym a krajowym poziomem rządzenia”<sup>21</sup>.

Obecnie instrumentami europeizacji są instrumenty twarde, a więc wdrażane prawodawstwo, a także miękkie, do których zaliczyć można: otwartą metodę koordynacji, benchmarking, dobre praktyki, jak również wymianę profesjonalistów. Metody te skutkują powstaniem efektu naśladownictwa<sup>22</sup>, któremu w procesie europeizacji przyznaje się bardzo duże znaczenie<sup>23</sup>.

Proces europeizacji można zauważyć w wielu wymiarach życia społecznego. Mamy zatem do czynienia z europeizacją prawa, administracji, edukacji, badań, stylu życia, państwa, języka. Katalog ten oczywiście nie jest zamknięty.

Pewne uporządkowanie obszarów wpływów europeizacji pozwala na przyjęcie tezy, iż istnieje wiele wymiarów europeizacji, w tym jedne mają charakter ekonomiczny, inne z kolei pozaekonomiczny. Europeizacja pozaekonomiczna opisuje zmiany w wymiarach: geograficznym, socjologicznym, edukacyjno-badawczym, prawnym, instytucjonalno-organizacyjnym, politycznym oraz geopolitycznym<sup>24</sup>.

W wymiarze prawnym europeizacja jawi się jako konwergencja prawa krajowego z prawem unijnym, który z jednej strony powoduje transpozycję prawa unijnego do krajowego porządku prawnego, z drugiej bezpośrednio obowiązywanie prawa unijnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej<sup>25</sup>. Z kolei w odniesieniu do płaszczyzny administracyjnej europeizacja przebiega w pewnej dychotomii. Z jednej strony koncentruje się ona na rozwoju instytucji unijnych<sup>26</sup>, z drugiej strony wiąże się z kształtowaniem w administracji państw członkowskich

<sup>21</sup> Zob. B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza*, [w:] *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, red. B. Nowak, R. Riedel, Lublin 2010, s. 215; K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, s. 160.

<sup>22</sup> Szerzej o tym: K. Waltz, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.

<sup>23</sup> <http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell>, pdf [dostęp: 12.12.2020].

<sup>24</sup> The Group of Lisbon, *Limits to Competition*, Cambridge-London 1995, s. 20, za: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, op. cit., s. 166.

<sup>25</sup> M. P. Maduro, *Editorial Note; Legal Education and the Europeization and Globalization of Law*, „Croatian Yearbook of European Law&Policy” 2008, t. 4, s. 2-3.

<sup>26</sup> Szerzej: J. G. March, J. P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005; J. P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, „Journal Common Market Studies” 2002, t. 40, nr 3, s. 925.



zbieżnych zadań, procesów, a także pewnych standardów jakościowych<sup>27</sup> wspólnych dla całej Unii Europejskiej<sup>28</sup>.

## Europeizacja administracji publicznej

Zdaniem W. Wessels, jak i D. Rometsch, system instytucjonalny Unii Europejskiej jest klubem otwartym na instytucje narodowe i ich aktywny udział w procesie podejmowania decyzji. Administracje narodowe państw członkowskich są zatem zorientowane na Brukselę i zainteresowane zachodzącymi tam procesami. W tym kontekście można mówić o europeizacji administracji krajowej<sup>29</sup>. Z kolei polska administracja ma historyczne tendencje, pozostałe po państwie komunistycznym. Z tym wiąże się wiele sytuacji, których nie można adaptować w polski system administracyjno-prawny<sup>30</sup>. Europeizacja ma duże znaczenie dla całej administracji publicznej, co powoduje, że wywołuje ona trojaki skutek:

- następuje unowocześnienie instytucji prawnych,
- dokonuje się wymuszenia pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację,
- poprawia się i ujednocza status obywatela wobec administracji<sup>31</sup>.

Oprócz tendencji europeizacyjnych znaczącą rolę na zmiany w zakresie administracji publicznej i prawa administracyjnego ma globalizacja. Przejawia się ona

---

<sup>27</sup> Na przykład wzmożona obsługa patentów z pozostałych państw członkowskich oraz opieka konsularna nad obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej. Zob. Polityczne prawa.

<sup>28</sup> G. Rydlewski, *Problemy europeizacji Administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2004, nr 9, s. 12.

<sup>29</sup> W. Wessels, D. Rometsch, *Conclusion: European Union and national institutions*, [w:] *The European Union Member States. Towards Institutional Fusion?*, red. W. Wessels, D. Rometsch, Manchester 1996, s. 351.

<sup>30</sup> S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje*, Warszawa 2017, s. 131; P. Izdebski, *Administracyjnoprawne środki ochrony konsumentów na rynku kapitałowym w ramach działalności Komisji Nadzoru Finansowego i Prezesa UOKiK*, Warszawa 2018; H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 647; S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] *Studia Prawno-Europejskie*, t. VI, Łódź 2002, s. 53, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 13; a także: M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, „PiP” 1999, 11.

<sup>31</sup> G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 16.

w realizacji zasady praworządności czy demokracji<sup>32</sup>. Europeizacja umożliwia dostosowanie się do standardów, panujących w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, a zatem nakłada się na procesy globalizacyjne<sup>33</sup>. O dość skomplikowanej strukturze powiązań między europeizacją i globalizacją piszą liczni autorzy<sup>34</sup>.

W dyskusji nad samą koncepcją europeizacji administracji publicznej wyodrębnia się dwa przeciwstawne kierunki myślenia. Pierwszy z nich wyznacza oczekiwania dotyczące stworzenia w administracji narodowej podobnych rozwiązań, które działają w Unii Europejskiej. W szczególności chodzi tu o sferę zasad działania, kompetencji, instytucji oraz kadr. Ten kierunek myślenia powoduje wnioskowanie, w ramach którego administracje państw członkowskich powinny zostać ujednocicone w ten sposób, aby stworzyć jeden uniwersalny model administracji publicznej.

Drugi kierunek myślenia koncentruje się wokół oczekiwania dotyczącego ukształtowania się w administracji narodowej zbieżnego zakresu wartości uznawanych za fundamentalne. Jest to trudne, bowiem poszczególne państwa członkowskie mają odmienne systemy polityczne, a co się z tym wiąże, również normatywne.

W świetle tego analiza europeizacji może mieć znaczenie w analizie relacji pomiędzy administracją narodową, a pewnym ogólnym modelem administracji publicznej, który jest oparty na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania państwa demokratycznego w realizacji polityk europejskich.

Analizując standardy narodowej administracji, należy stwierdzić, iż polski system administracji publicznej jest zgodny ze standardami Unii Europejskiej. Przede wszystkim opiera się na podstawowych wartościach dla Wspólnoty, takich jak: demokracja, prawa człowieka, odpowiedzialność państwa i administracji za jego działania, działanie na zasadzie i w granicach prawa, przestrzeganie wiążącego prawa międzynarodowego, uczestnictwa samorządu terytorialnego w procesach sprawowania władzy wykonawczej. Standardy te zostały wdrożone

<sup>32</sup> Ibidem. Por. D. G. Milewski, *Standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej i ich znaczenie w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2018.

<sup>33</sup> J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2019, s. 65.

<sup>34</sup> M. P. Maduro, *Editorial Note; Legal Education and the Europeization and Globalization of Law*, „Croatian Yearbook of European Law&Policy” 2008, t. 4, s. 4.

w polskim systemie administracji, podobnie w ramach kontroli, nadzoru oraz innych obszarach administracyjno-prawnych.

W ramach standardów powołano odpowiednie instytucje, do których zaliczyć można między innymi: Pełnomocnika rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę RP, systemów zarządzania, odpowiednich procedur aplikacyjnych, decyzyjnych i kontrolnych w bieżącym funkcjonowaniu administracji publicznej<sup>35</sup>.

Drugim przypadkiem europeizacji jest analiza korelacji występujących na poziomie zadań realizowanych przez administrację narodową poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Polska administracja publiczna musiała, pod wpływem tendencji europeizacyjnych, opanować cztery podstawowe sfery wpływu:

- wypracowanie skoordynowanego i spójnego stanowiska krajowego i umiejętność jego prezentacji,
- dostosowanie prawa krajowego do unijnego,
- konsumpcję i absorpcję środków unijnych,
- zaspokojenie potrzeb kadrowych związanych z obsługą członkostwa w Unii Europejskiej.

Z racji tego, że w Unii Europejskiej nie ma jednego skonkretyzowanego modelu administracji publicznej, to państwa członkowskie, w tym Polska, musiały wprowadzić takie rozwiązania, bazując na kulturze prawnej i doświadczeniu. Chodziło głównie o to, aby krajowa polska administracja była skuteczna.

Analizując zachodzące zmiany w administracji publicznej, można wskazać, iż do głównych kierunków modernizacji i unowocześnienia polskiej administracji można zaliczyć: odejście od administracji władczej, wprowadzenie zmian systemowych i strukturalnych, profesjonalizacja i poprawa jakości kadr administracji publicznej, wzmacnianie przejrzystości, rzetelności, bezstronności oraz odpowiedzialności administracji, wprowadzenie proinnowacyjnej administracji, a także tendencje europeizacyjne, czyli przygotowanie administracji publicznej do działania w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Bardzo istotne znaczenie nabrało wprowadzenie do polskiej administracji rozwiązań opartych na decentralizacji i dekoncentracji<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Systemy owe zostały wdrożone w zasadzie na każdym szczeblu administracji publicznej (samorządowym czy rządowym).

<sup>36</sup> G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium z polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 141-240.

Decentralizacja to nic innego jak ustawowe, trwałe, prawem chronione przekazywanie organom decentralizowanej władzy publicznej zadań, kompetencji oraz środków, które do tej pory były wyposażone organy władzy centralnej. Jak twierdzą liczni badacze tej kwestii, decentralizacja traktowana jest jako konstrukcja stosunków między podmiotami prawa publicznego. Podniesiona ona została do rangi konstytucyjnej, co przejawiało się, wraz z zasadą pomocniczości, tworzeniem określonych układów zadań i kompetencji, polegających na przekazywaniu władzy z góry w dół<sup>37</sup>.

Jak wskazuje K. Kokocińska podmioty władzy publicznej wchodzić zaczęły w liczne relacje, co wymagało normatywnego ich uporządkowania. Z kolei ich modelowanie przyczynić się miało do zapewnienia skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych<sup>38</sup>. Dekoncentracja to z kolei delegowanie kompetencji i powierzanie wykonywania zadań władzy centralnej instytucjom i organom władzy reprezentującym ją w terenie<sup>39</sup>. Dekoncentracja to, z jednej strony racjonalizacja sprawowania władzy, z drugiej europeizacja polskiego porządku prawnego<sup>40</sup>.

Do kolejnych zasadniczych elementów wyznaczających charakter ustroju państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym ustroju krajowej administracji publicznej są: zasady demokracji i państwa prawnego. Stanowią one wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich, jak i podstawowych wartości samej Unii Europejskiej<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 20; Z. Cieślak, *Zagadnienia prawa europejskiego. Informacje na temat kontroli działań podejmowanych przez UE pod względem zgodności z zasadą subsydiarności*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2004, nr 3, s. 33; E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 190.

<sup>38</sup> K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 27-29.

<sup>39</sup> L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, Prawo nr 3999, nr 3888, s. 207, DOI: 10.19195/0524-4544.327.12.

<sup>40</sup> Podobnie: J. Szymanek, *Determinanty procesu zmiany konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3, s. 9, s. 16-17.

<sup>41</sup> R. Grzeszczak, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość*, op. cit., s. 209-212.

Zasada demokracji oznacza wymóg demokratycznej legitymacji organów administracji publicznej<sup>42</sup>, z kolei zasada państwa prawa oznacza, że stanowione przez państwo, w sposób demokratyczny, prawo, zajmuje pozycję nadrzędną i wiążącą dla rządzących, wyznaczając ich zakres kompetencji oraz zapewniając obywatelom określony katalog praw i wolności wraz z gwarancjami ich przestrzegania<sup>43</sup>. Równie ważną rolę pełni zasada poszanowania tożsamości narodowej, związana z podstawowymi zasadami porządku konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich<sup>44</sup>.

Państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów Założycielskich, co przejawia się w zasadzie lojalnej współpracy i efektywności prawa Unii Europejskiej. Owa zasada wymusza zatem działanie sprawnych państw członkowskich, a co się z tym wiąże, sprawnej krajowej administracji. Warto wreszcie wspomnieć, iż znaczącą rolę pełni zasada autonomii instytucjonalnej, która polega na tym, że państwa członkowskie posiadają swobodę w kształtowaniu swoich struktur administracyjnych na potrzeby wykonywania prawa Unii Europejskiej<sup>45</sup>. Wszystkie wymienione podstawowe zasady wspólnotowego porządku prawnego mają wpływ na ustrój administracji publicznej państwa członkowskiego. Co więcej, są one bardzo ważne w przypadku prowadzenia przez państwo polityki europejskiej czy uczestnictwa w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej.

Dla administracji publicznej były to jedne z największych wyzwań, bowiem wymagały tworzenia zupełnie nowych struktur czy procedur decyzyjnych, które z kolei miały dbać o interesy narodowe. Europeizacja administracji wiązała się także z koniecznością zaangażowania wielu podmiotów i instytucji, będących odpowiedzialnych za wdrażanie polityki europejskiej na szczeblu krajowym czy regionalnym. Na szczeblu centralnym prawo Unii Europejskiej miało wpływ na ustrój i funkcjonowanie Rady Ministrów, uregulowano współpracę Rady

---

<sup>42</sup> G. della Cananea, *Independent Regulatory Agencies in the European Legal Space*, [w:] *European Regulatory Agencies*, op. cit., s. 162-163.

<sup>43</sup> *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992, s. 325-334.

<sup>44</sup> Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108, pkt III. 2.1.

<sup>45</sup> L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 64. Por. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 122.

Ministrów z Sejmem i Senatem, a także Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów z samorządem terytorialnym<sup>46</sup>.

Na szczeblu krajowym, w ramach administracji rządowej, tworzono różne niezależne agencje regulacyjne odpowiedzialne za obszar infrastruktury (np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Regulacji i Energetyki, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego itp.)<sup>47</sup>. Przykładem wpływu prawa unijnego na krajowe rozwiązania ustrojowe w obszarze administracji jest ochrona konkurencji. W Polsce ustawą z dnia 16 lutego 2007 roku powołano do życia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, wykonujący zadania nałożone na władze krajowe przez Unię Europejską.

Ponadto UOKiK wprowadza programy rozwoju konkurencji, a zatem zajmuje się wdrażaniem prawa miękkiego, które stanowią przykład europeizacji prawa z obszaru ponadnarodowego w krajowy. Owa europeizacja ma charakter *top-down* bowiem transfer norm, wartości i innych czynników następuje z góry do dołu. Oczywiście owa europeizacja nie ingeruje w sposób, w jaki owe programy są przygotowywane i przedstawiane, bowiem to pozostawiono ustawodawcy krajowemu. Europeizacja dotyczy faktu, iż na przykład Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Polsce transferuje obowiązki unijne na obszarze Polski.

Konieczność zachodzenia procesów europeizacyjnych wynika również z wejścia rozporządzenia 1/2003 i europeizacji jego treści w narodowym ustawodawstwie<sup>48</sup>.

Drugim przejawem działań o charakterze niewładczym (*soft law*) będących wynikiem procesów europeizacji jest wydawanie przez prezesa UOKiK wytycznych i wyjaśnień. Ich celem jest zwiększenie przejrzystości i transparentności w zakresie stosowania prawa ochrony konkurencji i konsumentów. Do tej pory Prezes UOKiK wydał liczne wytyczne, w których zawarł swoje instrukcje dla przedsiębiorców, zamierzających skorzystać z instytucji unormowanych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> A. Gajda, *Udział organów samorządowych i partnerów społecznych w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 196-217.

<sup>47</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2005, s. 185-186.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Przykład wytycznych i wyjaśnień zob. [http://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne.php](http://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php),

Istotą wytycznych i wyjaśnień jest przede wszystkim prewencja dotycząca ochrony konkurencji czy konsumentów. Wytyczne stanowią także przejaw zachodzących procesów europeizacji. W ich wyniku następuje eksport norm z Unii Europejskiej do krajowego systemu ochrony konkurencji i konsumentów. Już nałożenie samych zadań na prezesa UOKIK w kwestii wydawania wytycznych i wyjaśnień jest elementem europeizacyjnym działania UOKIK.

Trzecim ostatnim obszarem stosowania miękkiego prawa przez Prezesa UOKIK jest dokonywanie interpretacji przepisów. Problem, który administracja polska musiała rozwiązać to także takie jej ukształtowanie, które umożliwiałoby budowanie właściwego stanowiska na poziomie krajowym, które później było prezentowane na forum Unii Europejskiej.

Kolejnym organem, który wykonuje zadania z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią<sup>50</sup> oraz promowania konkurencji, jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, który jest tzw. krajowym organem regulacyjnym. Określone wymagania, dotyczące niezależności tego organu, zostały wdrożone do prawa polskiego ustawą z dnia 26 lipca 2013 roku<sup>51</sup>.

Innym organem regulacyjnym, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego, licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także bezpieczeństwa ruchu kolejowego, jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego itp.<sup>52</sup>

Polski organ regulacyjny (UTK) współpracuje z organami innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Współpraca ma także miejsce z Komisją Europejską oraz z Agencją Kolejową Unii Europejskiej. Można zatem przyjąć, że jest to kolejny niezależny organ regulacyjny, który podlega europeizacji. Również w innych

---

data wejścia 15.04.2015. Zob. też. T. Miśko, *Rola i miejsce aktów soft law w publicznoprawnym systemie ochrony konkurencji w Polsce*, [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014, s. 139.

<sup>50</sup> J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, „*Europea Public Law*” 2012, No. 2, s. 285-304.

<sup>51</sup> Mały trójpak energetyczny w postaci ustaw z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 984).

<sup>52</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego*, [w:] *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, C.H. Beck, Warszawa 2011.



obszarach działają specjalne organy, mające status agencji, których działalność podlega europeizacji<sup>53</sup>. Pojęcie europeizacji odegrało ważną rolę w kształtowaniu organizacji samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o administrację samorządową, to musiała ona być przygotowana do wykonywania ustaleń Unii Europejskiej, a także tak urządzona, aby skutecznie wpływać na politykę europejską. Mielśmy zatem w pierwszym przypadku do czynienia z perspektywą europeizacji z góry w dół, z kolei w drugim z dołu do góry. Skuteczność i sprawność administracji oceniana była poprzez pryzmat prowadzonych poszczególnych polityk publicznych, które zostały niejako przejęte z Unii Europejskiej. Sprawę komplikował dodatkowo fakt, iż administracja musiała zapewnić realizację polityki krajowej.

Zachodzące w administracji przemiany miały miejsce w europeizacji standardów, zadań oraz rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych, które prowadziły do harmonizacji, adaptacji itp. Europeizacja wiązała się z regionalizacją, czyli tworzeniem regionów Unii Europejskiej, co wiązało się w pewnym sensie z kryzysem koncepcji samorządu terytorialnego. W związku z tym państwa członkowskie wprowadzały jednostki podziału administracyjnego na poziomie niższym niż krajowy, ale ponadlokalnym.

Szczególne zainteresowanie w doktrynie naukowej zaczęto łączyć z pojęciem regionu i polityki regionalnej. Terminami tymi interesowały się liczne organizacje, w tym Rada Europy, która przyjęła, że region to szczebel poniżej państwa. W 1994 roku powołała ona Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, którego głównym celem jest niesienie pomocy poszczególnym państwom, w kwestiach zarządzania ich samorządami terytorialnymi<sup>54</sup>.

Rada Europy podczas Sesji Konferencji Ministrów w Walencji w 2007 roku przyjęła, że instytucja regionu (regionu samorządowego) najpełniej wpływa na rozwój demokracji poprzez udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy<sup>55</sup>.

Rozważania o roli i znaczeniu regionu zawarto w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego. Region został tam uznany za szczebel władzy, do którego winno się stosować zasadę pomocniczości, z jednoczesną ochroną zasady

<sup>53</sup> L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 212.

<sup>54</sup> S. Malarski, *Regiony i Euroregiony. Założenia prawne, organizacyjne i administracyjne*, Opole 2003, s. 136.

<sup>55</sup> P. Jankowski, *Województwo jako region europejski*, Toruń 2013, s. 30.



samorządności. W Karcie nie utworzono definicji samorządu regionalnego, wychodząc z założenia, że leży to w kompetencjach każdego państwa (z zachowaniem odpowiednich regulacji wynikających z procesu regionalizacji i samorządności oraz państwa prawnego). Karta daje wyraz ochronie samorządu regionalnego, wskazuje na cechy jego systemu finansowego, zasady uczestnictwa w sprawach państwa przez regiony, ustanawiania biur łącznikowych itp.<sup>56</sup>

Trudności, jakie pojawiły się z precyzyjnym wyznaczeniem terminu: region, wpłynęły również na działania Unii Europejskiej, która na początku lat 70. XX w. wprowadziła klasyfikację terytorialną tzw. NUTS. Podstawowym celem wprowadzenia tej klasyfikacji było rozwiązanie problemu podziałów terytorialnych stosowanych w państwach Unii Europejskiej. Rozszczępienie takie zagrażało stosowaniu danych statystycznych i porównywaniu regionów poszczególnych państw członkowskich.

W tym celu Unia Europejska dokonała kategoryzacji regionów według kryterium wielkości na regiony duże, średnie i małe<sup>57</sup>. Podział ten również służy do identyfikacji stref korzystających z pomocy Funduszy Strukturalnych WE i nie mogą być traktowane jako odpowiedniki indywidualnych szczebli administracyjnych w państwach Unii<sup>58</sup>. Jeśli chodzi o Polskę, to od 1 stycznia 2018 roku w Polsce działa 7 jednostek NUTS 1, 17 jednostek NUTS 2 oraz 73 jednostki NUTS 3.

Podział ten po części jest wynikiem interwencji funduszy strukturalnych, dzięki którym wzrosły niektóre wskaźniki makroekonomiczne, co z kolei spowodowało, że województwo mazowieckie zostało podzielone na dwie jednostki statystyczne oraz wyodrębniono kolejne jednostki<sup>59</sup>.

Reasumując: pojęcie regionu wiąże się z licznymi kryteriami natury politycznej, kulturowej, historycznej, gospodarczej czy administracyjnej. W związku ze zwiększającym się znaczeniem roli regionów w Unii Europejskiej, unijne prawo wtórne dotyczące polityki regionalnej (spójności) nałożyło i przyznało kompetencje

<sup>56</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>57</sup> Por. M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd terytorialny” 2000, nr 10, s. 23-30.

<sup>58</sup> H. Jahns, op. cit., s. 66.

<sup>59</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. Urz. L 322/1.

w zakresie jej wdrażania państwom członkowskim. W tym celu polska administracja samorządowa musiała przygotować się do skutecznej absorpcji środków unijnych. Dlatego też tworzono specjalne struktury odpowiedzialne za tego typu działania.

Wejście Polski do Unii Europejskiej generowało wiele niewiadomych, a zatem skonstruowanie optymalnego systemu absorpcji i budowy wspierania rozwoju regionalnego było na wszech miar utrudnione. Rząd negocjując warunki pomocy finansowej UE, skupił się w pierwszym rządzie na wdrożeniu systemu, który będzie cechował się funkcją wdrożeniowo-absorpcyjną<sup>60</sup>. Uznano zatem, że powstaną duże województwa, które będą stanowiły jednostki NUTS 2 i tym samym staną się beneficjentami środków unijnych<sup>61</sup>.

Administracja publiczna, zarówno rządowa, jak i samorządowa, ulegała zatem zmianom, co przejawiało się także w wprowadzeniu nowych regulacji, także w zakresie służby cywilnej. Miała ona opierać się na zawodowym charakterze, otwartości, odrębności, przejrzystości, odpowiedzialności, wydajności czy efektywności. W tym obszarze służba cywilna, jako główny trzon administracji publicznej, zaczęła działać jako organizacja zawodowa, z czym wiązała się realizacja innych wartości, takich jak: neutralność, jasne określenie praw i obowiązków czy godna i jawna płaca. Ponadto, równie istotne jest usankcjonowanie odpowiedzialności urzędnika służby cywilnej<sup>62</sup>. Ów proces europeizacji administracji został zauważony i otrzymał nazwę tworzenia się europejskiej przestrzeni administracyjnej.

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 superregulatora z zakresu telekomunikacji, czy budowa silnych sieciowych

<sup>60</sup> A. Walenia, *Mechanizmy kontroli instrumentów prawno-finansowych polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020*, Warszawa 2018, s. 51-52.

<sup>61</sup> A. Roznoch, *Podstawowe problemy polityki spójności w Unii Europejskiej po roku 2013*, [w:] E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, *Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej*, Wrocław 2012, s. 169.

<sup>62</sup> 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.

agencji ulokowanych w polskich strukturach administracji<sup>63</sup>, wprowadzenie systemu koordynacji polityk publicznych na różnych szczeblach administracji, w tym w ramach służby cywilnej<sup>64</sup>. 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 szerzej 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 Europejskich. Polska administracja także wprowadziła dokumenty o charakterze soft law.

Administrację zatem zaczęto postrzegać jako organizację, którą z dokonywanych działań należy w pewien sposób oceniać. W związku z tym rosło znaczenie pojęć, takich jak: ewaluacja, rozumianej jako systematyczna i obiektywna ocena realizacji programów i polityk, ich założeń, celów, rezultatów pod względem celowości, skuteczności, trwałości i użyteczności podjętych działań. Dzięki ewaluacji można podejmować działania modernizacyjne zmierzające do wzmocnienia zdolności decydujących o jakości i społecznej użyteczności administracji. W tym kontekście analizuje się zdolność obsługi zadań wiążących się z pozyskiwaniem informacji i zarządzaniem nimi.

W ramach europeizacji polskiej administracji dochodziło zatem do wzmocnienia synergii wewnątrz struktur instytucjonalnych administracji publicznej, a także utrzymania interaktywnego kontaktu pomiędzy podmiotami i adresatami tych decyzji. W krajach postkomunistycznych – takich jak Polska, europeizacja administracji publicznej była ściśle związana z antropologicznym rytuałem przejścia z jednej rzeczywistości do innej. Można zatem przyjąć, że europeizacja wiązała się ze zmianą systemu wartości i modeli zachowań uważanych za wschodnie na bardziej zachodnie, czyli modernizacja i okcydentalizacja różnorodnych aspektów

<sup>63</sup> I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, z. 1, s. 7-12.

<sup>64</sup> J. Jakubek-Lalik, *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 252. Szerzej: R. K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, vol. XVIII, nr 1, s. 51.

działania administracji publicznej w Polsce. Ten, wydawałoby się banał, nie oznacza jednak automatycznego naśladownictwa Zachodu. W okresie tym kształtują się pewne interesy transgresyjne, w ramach których zachodzące procesy europeizacji wymuszają dyfuzję norm i wartości, a także tworzenie polityk publicznych.

Pisząc o europeizacji administracji narodowej, należy wziąć pod uwagę to, iż faktyczny stopień akceptacji administracji był i jest uzależniony od rodzaju transferowanej polityki. Można dodatkowo założyć, że w przypadku rozbudowanych polityk transfer ten mógł napotykać na pewne problemy. W przypadku administracji jednak był budowany od podstaw. Dziedzictwo systemu komunistycznego musiało być skutecznie zreformowane, stąd zachodzące procesy europeizacji zapewniały niejako powstałą w administracji niszę.

Analizując rozwój polskiej administracji, zakładam, iż w obrębie Unii Europejskiej mimo różnorodności systemów polityczno-ustrojowych tworzących integrację europejską wytworzył się pewien model administracji, który następnie w swym wymiarze: prawnym, instytucjonalnym czy dyskursywnym stał się źródłem procesów dyfuzji oraz instytucjonalizacji norm dotyczących prowadzenia polityki administracyjnej i wdrożenia zasad, na których zbudowana jest idea europejskiej administracji.

## Podsumowanie

Wejście Polski w struktury unijne dało asumpt do zreformowania struktur administracji publicznej, wprowadzenia służby cywilnej, uporządkowania kwestii związanych z prawem w zakresie administracyjnej działalności urzędów, agend i instytucji. Procesy europeizacji w tym wymiarze przebiegały w dwóch zasadniczych okresach.

Pierwszy to czas starań o członkostwo, negocjacji, aż do podpisania Traktatu Akcesyjnego. Okres ten charakteryzował się europeizacją odgórną, a więc narzucaniem przez Unię Europejską rozwiązań prawnych, proceduralnych i organizacyjnych i dostosowywaniem ich do polskiej rzeczywistości. Z kolei drugi, to moment uzyskania członkostwa. W tym czasie polska administracja posiadała już formalne prawo głosu i mogła w pewien sposób hamować niekorzystne rozwiązania narzucane przez kreatora wspólnotowego. Można zatem postawić tezę,

że pierwszy okres to czas, w którym Polska jest odbiorcą procesów europeizacji, z kolei w drugim jest jego aktywnym współtwórcą.

Polska, wstępując do Unii Europejskiej, nie miała z góry przyjętego rozwiązania co do przyszłego kształtu administracji publicznej. Czerpała wiedzę z doświadczeń innych państw, niejako adaptując istniejące tam rozwiązania prawne, w tym obszarze, do specyfiki naszego kraju. Korzystała z wiedzy wielu wybitnych teoretyków zajmujących się sprawami ustroju administracji publicznej. Można zatem stwierdzić, że ostateczny kształt narodowej administracji to wypadkowa wielu prawnych, jak i społecznych aspektów.

Na te aspekty wpływ miały uwarunkowania historyczne. Niewątpliwe piętno na nie miał fakt, iż starano się, za wszelką cenę, nie powielać wadliwych rozwiązań, z jakimi mieliśmy do czynienia przed czy w trakcie pierwszych lat po transformacji ustrojowej. Również istotne znaczenie dla ukształtowania się administracji publicznej miały uwarunkowania kulturowe. Otóż Polska kultura prawna dopiero uczyła się zupełnie nowych zasad opartych i wynikających z idei rządów prawa. W związku z tym, niektóre pomysły nie zostały przyjęte, a te wdrożone były dokładnie analizowane.

Wpływ na kształtowanie się nowej administracji, której rozwiązania będą zgodne z *acquis communautaire*, miały kwestie środowiskowe oraz geograficzne, a zatem proces implementacji zmodernizowanej i dostosowanej administracji do standardów europejskich po części wynikał z tych aspektów. Działania te miały na celu wykreować takie rozwiązania ustrojowe, aby administracja publiczna była sprawna i skuteczna w realizacji polityki europejskiej, a tym samym umiała prowadzić poszczególne polityki publiczne.

Od samego początku działania podejmowane w polityce europejskiej, przez polską administrację, były nastawione na: koordynację oraz podejście, aby nie stać się ofiarą procesów europeizacji. Z kolei implementacja poszczególnych polityk publicznych Unii Europejskiej w Polsce oparta była na konstruktywnym realizowaniu i budowaniu procesów rozwoju Unii Europejskiej.

Chodziło, zatem o stabilne struktury administracyjne, odpowiedzialne za koordynację polityk publicznych, a także nowy stosunek poszczególnych elit politycznych do tego fenomenu. Mimo tego, okres ten, kiedy modernizowano polską administrację, nie był pozbawiony konfliktów czy rozbieżności w postrzeganiu

interesów Polski. Bardzo często dochodziło do napięć pomiędzy organami władzy wykonawczej, co było odzwierciedleniem tego, że pomimo wypracowania przez urzędników administracji określonego stanowiska, to rząd był w konsekwencji za nie odpowiedzialny. Wymienić można choćby partykularyzm czy silosowość w traktowaniu zagadnień europejskich.

J. Jakubek-Lalik pisze, iż w okresie tym ujawniały się pewne słabości, jak choćby wątpliwość przywództwa politycznego w sferze polityki europejskiej. Nakładała się na to niemoc państwowej myśli strategicznej i brak zinstytucjonalizowanego zaplecza analitycznego oraz konceptualnego dla prowadzenia skutecznej polityki europejskiej.

Administracji brakowało również zdolności do wytyczania i kwantyfikacji celów polityki europejskiej, często kłopotliwy okazywał się brak klarowności podziału funkcji strategicznej, wdrożeniowych czy refleksyjnych w administracji<sup>65</sup>.

## Bibliografia

1. Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja Europejska*, Warszawa 1997.
2. Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, [w:] *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, t. 6, red. M. Seweryński, Z. Hajna, Łódź 2002.
3. Blicharz J., Zacharko L., *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2019.
4. 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.
5. Bulier S., Ardelli C., *The Europeization of national Policy? Queen's papers on europeization*, "Public Administration" 2005, 80, nr 4.
6. Caporaso J., *The Three World of Regional Theory*, [w:] *Europeanization New Research Agendas*, P. Graziano and M. P. Vink, New York 2007.
7. Cieślak Z., *Zagadnienia prawa europejskiego. Informacje na temat kontroli działań podejmowanych przez UE pod względem zgodności z zasadą subsydiarności*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2004, nr 3.

---

<sup>65</sup> J. Jakubek-Lalik, *Procesy koordynacji polityki europejskiej w polskiej administracji rządowej. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2016, s.

8. Cowles M., Caporoso J., Risse T., *Europeization and change. Transforming Europe*, Kalifornia 2001.
9. Czaputowicz J., *Suverenność państwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.
10. della Cananea G., *Independent Regulatory Agencies in the European Legal Space*, [w:] *European Regulatory Agencies*.
11. Dyson K., *Introduction: EMU as integration, Europeanization and Convergence*, [w:] *European states and euro. Europeanization, Variation and Convergence*, red. K. Dyson, Press Oxford, New York 2002.
12. Flockhart T., *Europeanization or EU-ization? The transfer of European Norm across Time and Spaces*, „Journal of Common Market Studies” 2010, t. 48, nr 4.
13. Gajda A., *Udział organów samorządowych i partnerów społecznych w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2012.
14. Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje*, Warszawa 2017.
15. Grabbe H., *How does europeization affect CEE governance? Conditionally, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” 8” 2005, nr 4.
16. Grzeszczak R., *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] *Suerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. nauk. J. Kranz, Warszawa 2006.
17. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z., *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014.
18. Holzinger K. Schimmelfenning F., *Differentiated Integration In The European Union: Many Concept, Sparse Theory. Few Data*, „Journal of European Policy” 2012, t. 19, nr 2.
19. Howell K. E., *Developing Conceptualizing of Europeanization; A study of Financial Services*, „Politics” 2004, t. 24, nr 1.
20. Howell K. E., *Europeanization, Policy Transfer, Convergence and Lesson-Drawing; Case Studies of UK and German Financial Services Regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2011, t. 6, nr 1.
21. Izdebski P., *Administracyjnoprawne środki ochrony konsumentów na rynku kapitałowym w ramach działalności Komisji Nadzoru Finansowego i Prezesa UOKiK*, Warszawa 2018.
22. Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, z. 1.
23. Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
24. Jakubek–Lalik J., *Procesy koordynacji polityki europejskiej w polskiej administracji rządowej. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2016.



25. Jankowski P., *Województwo jako region europejski*, Toruń 2013.
26. Janku Z., Leoński Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
27. Jaśkowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, „PiP” 1999, 11.
28. Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2.
29. Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
30. Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd terytorialny” 2000, nr 10.
31. Landrech R., *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for analysis*, „Party Politics” 1999, t. 8, nr 4.
32. Maduro M. P., *Editorial Note: Legal Education and the Europeization and Globalization of Law*, „Croatian Yearbook of European Law&Policy” 2008, t. 4.
33. Malarski S., *Regiony i Euroregiony. Założenia prawne, organizacyjne i administracyjne*, Opole 2003.
34. March J. G., Olsen J. P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.
35. Milewski D. G., *Standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej i ich znaczenie w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2018.
36. Miśko T., *Rola i miejsce aktów soft law w publicznoprawnym systemie ochrony konkurencji w Polsce*, [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014.
37. Nowak B., Riedel R., *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza*, [w:] *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, red. B. Nowak, R. Riedel, Lublin 2010.
38. Olsen J. P., *The many faces of Europeanization*, „Journal Common Market Studies” 2002, t. 40, nr 3.
39. Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
40. *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992.
41. Roznoch A., *Podstawowe problemy polityki spójności w Unii Europejskiej po roku 2013*, [w:] *Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej*, red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak Wrocław 2012.
42. Ruszkowski J., *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.
43. Rydlewski G., *Modernizacja administracji. Studium z polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015.
44. Rydlewski G., *Problemy europeizacji Administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2004, nr 9.



45. Sandholtz W., *Membership Matters: Limits of The functional Approach to European Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1996, t. 34, nr 3.
46. Schwarze J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, „Europea Public Law” 2012, No. 2.
47. Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
48. Szymanek J., *Determinanty procesu zmiany konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3.
49. Świątkowski J., *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.
50. Tabaszewski R. K., *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, vol. XVIII, nr 1.
51. The Group of Lisbon, *Limits to Competition*, Cambridge, London 1995.
52. Wach K., *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012.
53. Walaszek-Pyziół A., *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego*, [w:] *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.
54. Walenia A., *Mechanizmy kontroli instrumentów prawno-finansowych polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020*, Warszawa 2018.
55. Waltz K., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.
56. Wong R., *The Europeization of Foreign Policy*, [w:] *International Relations and the European Union*, eds. H. Christopher, M. Smith, United Kingdom 2005.
57. Zacharko L., Janik M., *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, Prawo nr 3999, nr 3888.
58. Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
59. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, 2005.

#### **Akty prawne**

1. Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. Urz. L 322/1.
2. Ustawa z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 984).
3. Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108, pkt III.2.1.

#### **Źródła internetowe**

1. <http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell>, pdf.

## **Selected aspects of the Europeanization of public administration in Poland**

### **Abstract**

The main research goal of the article is to indicate selected models and ways of Europeanization of public administration and to present legal and social aspects. Due to the selection of the research material, this article also attempts to indicate how certain conditions influenced the processes of Europeanization. The political and legal context in the preparation of public administration (both central and local) for effective participation in public policies of the European Union was also highlighted.

**Keywords:** Europeanization, Europeanization of public administration, European Union