

ROBERT GRZESZCZAK¹

Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce²

1. Wstęp

W Polsce od początku lat 90. trwa proces, który można określić mianem europeizacji struktur państwowych. Mowa jest tutaj o procesie przystosowawczym, przed- i poakcesyjnym, dotyczącym prawa, polityki, gospodarki, jak również kultury i społeczeństwa. Z drugiej strony jest to okres poważnej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (UE), a także samych państw, i równoczesnego długotrwałego kryzysu gospodarczego i politycznego, co z natury rzeczy rzutuje na procesy integracyjne oraz na funkcjonowanie aparatu administracyjnego państw członkowskich. Dla Polski był to okres utrwalania się kompetencji władz państwowych m.in. w zakresie projektowania i wykonywania spraw integracyjnych. Można wskazać na zasadnicze zmiany natury ustrojowej³ polegające m.in. na reorganizacji polskich organów administracji publicznej, które od czasu akcesji podlegają także prawu UE, z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Przekazanie bowiem przez Polskę na rzecz UE „kompetencji w niektórych sprawach” spowodowało z jednej strony uszczuplenie kompetencji parlamentu, z drugiej zaś podniosło znaczenie władzy wykonawczej (której administracja jest jej funkcjonalną częścią).

W efekcie od akcesji do UE w Polsce dostrzegalny jest sukcesywny, kwantytatywny i kwalitatywny, wzrost świadomości w organach państwa co do natury procesów integracyjnych, specyfiki prawa UE i m.in. wie-

¹ Prof. UW, dr hab. Robert Grzeszczak, Uniwersytet Warszawski, ul. Wybrzeże Kosciuszki 47, 00-347 Warszawa.

² Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 013/11/B/HS5/03443 „Wyzwania dobrych rządów w Unii Europejskiej – od rządu do rządu”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

³ Tak S. Biernat we wstępie do książki *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), Kraków 2003, s. 9; zob. także S. Biernat, *Przekształcenia w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014, s. 617–667.

loelementowej podstawy funkcjonowania władzy publicznej. Jest ona zakotwiczona zarówno w polskim porządku konstytucyjnym, w porządku prawnym Unii Europejskiej, ale dodatkowo podlega także standardom wpływającym z prawa międzynarodowego, a zwłaszcza z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz). Jak dowiodła perspektywa członkostwa – silnym impulsem w procesie europeizacji administracji krajowej okazała się prezydencja Polski w Radzie w 2011 r.

Artykuł, co zaznaczono w tytule, zmierza do przedstawienia i przeanalizowania wybranych elementów specyfiki funkcjonowania administracji krajowej w ujęciu pluralistycznym – tj. europejskim (unijnym) i krajowym. Innymi słowy – celem analizy jest przedstawienie zjawiska europeizacji administracji krajowej, jej wymiarów i przejawów oraz wyzwań, jakie stawia przed administracją krajową członkostwo państwa w Unii Europejskiej. Opracowanie otwierają ogólne rozważania dotyczące roli administracji w procesach integracyjnych. Ta szeroka i ogólna perspektywa jest wprowadzeniem do kolejnej części rozważań, w której analizowany jest system koordynacji polityki europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem udziału krajowego aparatu administracyjnego w kształtowaniu i wykonywaniu polityki integracyjnej. Te ogólne w swej naturze dywagacje posłużą przedstawieniu i krytyce polskiego modelu koordynacji spraw integracyjnych.

2. Europeizacja administracji krajowej

Momentem zwrotnym w procesie zmian w polskiej administracji było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Organy administracji krajowej stały się funkcjonalnie częścią administracji unijnej w przypadkach gdy stosują prawo unijne. Ponieważ UE na poziomie państw członkowskich nie posiada własnego aparatu administracyjnego – dla realizacji zadań i celów integracyjnych wykorzystuje administrację krajową. W efekcie członkostwo w UE wpływa na strukturę organizacyjną organów administracyjnych oraz na zakres i formy wykonywania ich kompetencji wobec podmiotów zewnętrznych. Proces ten można nazwać europeizacją i stwierdzić, że doprowadziła ona do funkcjonalnej fuzji administracji krajowej i unijnej.

W naukach prawnych europeizacja oznacza proces zmian w prawie krajowym dokonywanych pod wpływem prawa Unii Europejskiej (i szerzej – prawa europejskiego, zwłaszcza Rady Europy). Proces ten wyraża się także we wpływie prawa europejskiego na zmiany dokonywane w prawie krajowym. W pierwszym rozumieniu pojęcie europeizacji odnosi się do stanu prawa krajowego jako prawa, które uległo pewnym przeobrażeniom pod wpływem prawa europejskiego i w tym sensie ma ona charakter statyczny. Natomiast w drugim mowa jest o metodzie i formie wpływu prawa europejskiego na prawo krajowe, co nadaje temu pojęciu charakter dyna-

miczny (europeizacja jako proces)⁴. Europeizacja w znaczeniu statycznym obrazuje zatem zakres i stopień faktycznego przeobrażenia prawa krajowego pod wpływem prawa europejskiego (prawo zeuropeizowane), natomiast europeizacja w znaczeniu dynamicznym ukazuje proces oraz formy i metody wpływania prawa europejskiego na krajowy porządek prawny⁵. Członkostwo w UE wywarło wpływ na strukturę organizacyjną organów administracyjnych oraz na zakres i formy wykonywania ich kompetencji wobec podmiotów zewnętrznych⁶. Jest to wpływ o charakterze wertykalnym i dotyczy dwóch wymiarów – po pierwsze, zmian w strukturze administracji krajowej, a po drugie, efektów, jakie dla krajowego prawa administracyjnego ma uwzględnianie prawa unijnego. Jest to także oddziaływanie horyzontalne, bardziej dostrzegalne w punktu widzenia jednostki, polegające na zmianie funkcjonowania administracji krajowej, jej usprawnieniu, zmianie standardów itp.

Mimo że oba wymiary europeizacji są ze sobą powiązane i europeizacja horyzontalna ma zbliżony poziom i intensywność we wszystkich państwach członkowskich (co wynika z zasad stosowania prawa UE w porządkach krajowych), występują jednak znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi w stopniu europeizacji wertykalnej.

Europeizacja jest zatem wieloaspektowym procesem adaptacyjnym państwa, wpływającym na instytucje państwowe, a także podmioty gospodarcze i obywateli⁷. Tak rozumiana europeizacja państwa znakomicie odzwierciedla procesy prawnej (ustrojowej) ewolucji w strukturach, zadaniach i praktyce organów administracji państwowej, sądów i parlamentu. Jest to zjawisko widoczne w Polsce, jak i w pozostałych nowo przyjętych państwach członkowskich, tak jak było widoczne w latach 90. poprzedniego wieku w Hiszpanii i Portugalii, a czego wydaje się zabrakło w Grecji.

W Polsce dominująca rola administracji rządowej w kształtowaniu i wykonywaniu spraw integracyjnych uzasadniana jest potrzebą zapewnie-

⁴ A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, I. Rzucidło (red.), Lublin 2011, s. 26.

⁵ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3..., s. 20–26.

⁶ S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, w: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), Kraków 2003, s. 231, a także A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa 2008, s. 112–114.

⁷ R. Riedel, *Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich*, „*Studia Europejskie*” 2008, nr 2 (46), s. 209; por. także N. Półtorak, *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich Europejskiej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3..., s. 465.

nia efektywności szczególnie w odniesieniu do mechanizmów rynku wewnętrznego UE. Parlament działa bowiem wolniej, często też poddaje się politycznej i społecznej presji. Rząd z kolei ma lepsze zaplecze eksperckie, doświadczonych urzędników, jest ciałem mniej licznym i dlatego sprawniejszym⁸. Od początku projekt integracji europejskiej opierał się na rządach. Naturalną kolejną rzeczą pozycja polskiego rządu uległa istotnemu wzmocnieniu w warunkach członkostwa w UE. Rząd uczestniczy w unijnym procesie prawodawczym, wnosi skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) i reprezentuje przed nim interesy państwa. Ponośi główny ciężar sprawowania Prezydencji w Radzie, przygotowuje większość stanowisk i strategii oraz taktyk negocjacyjnych, pracując nad rewizjami Traktatów stanowiących UE. Rząd wreszcie koordynuje dostosowanie prawa polskiego do prawa UE, zwłaszcza procesy wdrażania dyrektyw.

Dodatkowo trzeba zauważyć, że administracja krajowa to już nie tylko władza publiczna, stanowiąca w większym lub mniejszym stopniu instytucjonalny monolit. W coraz większej liczbie polityk państw członkowskich i UE, począwszy od uregulowań finansowych, przez ochronę środowiska, a na rynkach pracy skończywszy, są obecne zarówno publicznoprawne organy wykonawcze, jak i podmioty prywatne, które realizują zlecone im zadania władzy publicznej. Jest to proces prywatyzacji zadań publicznych, co wynika z europeizacji oraz umiędzynarodowienia procesów decyzyjnych oraz wykonawczych i jest z tym związane. W efekcie wzmocnił on przekształcenia nie tylko w strukturze organizacyjnej (podmiotowej) administracji, ale także w procedurach i formach działania⁹.

3. Zmiany w strukturze i funkcjach administracji jako skutek rozwoju integracji europejskiej – wprowadzenie do problematyki

Zarówno w Europie, jak również w innych rejonach świata proces globalizacji oddziałuje na organizację życia publicznego we wszystkich jego przejawach. Globalizacja obejmuje sfery prawa, ekonomii, polityki, technologii, kultury i idei, w których przenikają się i upodabniają gospodarki, systemy prawne czy wartości kulturowe¹⁰. Zjawisko globalizacji polega na obiektywnych, transnarodowych procesach i zjawiskach prowadzących do splatania i umiędzynarodowienia się różnych dziedzin w wyniku postępu

⁸ Por. M. Tabor, J. Skoczek, *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, w: *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, raport UKiE, M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski (red.), Warszawa 2009, s. 447–476. Zob. także perspektywę politologiczną przedstawioną przez R. Mieńkowską-Norkiene, *Efektywność koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, Warszawa 2014, s. 146.

⁹ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, s. 31.

¹⁰ I. Clark, *Globalization and fragmentation*, Oxford 1997, s. 20–21; *Globalisation and European integration. Critical approaches to regional order and international relations*, P. Nousios, H. Overbeek, A. Tsolakis (eds.), Routledge 2012, s. 18 i n.

technologicznego i cywilizacyjnego, z drugiej zaś strony na towarzyszącej tym zjawiskom świadomej i celowej politycznej reakcji znoszącej różnego rodzaju bariery¹¹. W efekcie powstaje paradoks. Państwo wciąż pozostaje najwyższą formą struktury politycznej, jednak coraz silniej musi się włączać w różnego rodzaju powiązania międzynarodowe¹², zredukowane są bowiem zdolności do samodzielnego rządzenia się państw. Szczególnym przykładem takich powiązań jest Unia Europejska.

Wskazane zjawiska silnie wpływają, co zrozumieliśmy, na kształt organizacji i procedowania w administracji. Widoczny jest generalny wzrost znaczenia biurokracji w aparatach państwowych. Nie bez znaczenia pozostaje rozwój innych podmiotów regulacyjno-wykonawczych, przede wszystkim agencji, kontrolowanych przez władzę wykonawczą, lecz nieponoszących odpowiedzialności przed władzą ustawodawczą.

Dodatkowo (a może należałoby powiedzieć: zwłaszcza), w efekcie wyżej opisanych zmian związanych z europeizacją i globalizacją dochodzi do „dezagregacji” struktur państwowych, co niesie poważne skutki dla samej administracji¹³. Innymi słowy, jest to problem postępującej erozji suwerenności czy też erozji państwa (ang. *disaggregation of sovereignty* oraz *disaggregated state*)¹⁴. Dezagregacja państwa wzmocniła proces powstawania zintegrowanych organów administracyjnych o coraz silniej złożonej podmiotowo i funkcjonalnie (przedmiotowo) strukturze. Współcześnie organy wykonawcze (administracyjne) realizują zróżnicowane zadania za pomocą różnych form prawnych, uwzględniając wielość regulacji prawnych o różnym (wiążącym i miękkim) charakterze. Rząd obejmuje bowiem swoimi kompetencjami z jednej strony duże, strategiczne (w znaczeniu interesu państwa) centralne ministerstwa (w przypadku Unii Europejskiej będą to np. dyrekcje generalne w Komisji Europejskiej), organy administracji naczelnej, które zajmują się ustalaniem programów oraz wprowadzaniem zasad, organy regionalne i lokalne, a z drugiej strony także indywidualne przypadki¹⁵. Administracje państw członkowskich łączą się w sieci na poziomie narodowym i europejskim, aby maksymalnie zwiększyć swoje

¹¹ A. Nowak-Far, *Suwerenność państwa a jednolita waluta europejska*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska. Polska w Unii Europejskiej*, J. Kranz (red.), Warszawa 2006, s. 186.

¹² Por. A. Wasilkowski, *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), Wrocław 2003, s. 14 i n.

¹³ R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 46.

¹⁴ R. Schutze, *Federalism as constitutional pluralism: letter from America*, w: *Constitutional pluralism in the European Union and beyond. A law and policy analysis (modern studies in European law)*, J. Kommarek, M. Avbelj (eds.), Oxford 2010, s. 54.

¹⁵ R. Grzeszczak, *Administracja polska w warunkach członkostwa w UE*, w: *Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, R. Grzeszczak, M. R. Tużnik, M. Woch (red.), Warszawa 2015, s. 15.

możliwości rozwiązywania problemów. Ani struktury państwowe, ani nawet międzyrządowe nie byłyby w stanie samodzielnie zająć się wspólnymi problemami regulacyjnymi rynku.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na kształt współczesnej administracji jest zjawisko związane z przemieszczeniem się kompetencji do instytucji niezależnych od rządów państw członkowskich, takich jak np. KE¹⁶. Dodatkowo procesom urzeczywistnienia polityk unijnych zaczęła towarzyszyć bezpośrednia wertykalna i horyzontalna współpraca instytucji państw członkowskich, w wyniku której doszło do powstawania różnorodnych form sieci¹⁷. W efekcie zaczęły powstawać zintegrowane organy wykonawcze, w których, jak była o tym mowa, administracje krajowe łączą się w sieci na poziomie narodowym i europejskim, aby zwiększyć swoje możliwości rozwiązywania problemów. Członkostwo w UE wpływa zatem na władzę ustawodawczą i wykonawczą, kształtując swoisty unijny system rządów. System ten stanowi dzieloną (*de facto* i *de iure*) strukturę organów obu władz, wpływając na zakres i formy wykonywania ich kompetencji wobec podmiotów zewnętrznych¹⁸. Proces ten można nazwać europeizacją struktur państwowych. Doprowadził on m.in. do funkcjonalnej fuzji administracji krajowej i unijnej¹⁹. Państwa członkowskie zdecydowały się więc na Monnetowski (tj. ewolucyjny) rozwój zintegrowanych organów administracyjnych.

Dodatkowo kluczową rolę w procesie współpracy administracji obu poziomów odgrywa zasada lojalnej współpracy państw członkowskich (art. 4 ust. 3 TUE), na której opierają się liczne kooperacyjne obowiązki współpracy samych organów państw członkowskich (wymiar horyzontalny) oraz organów krajowych i instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE (wymiar wertykalny). Ta coraz bardziej dynamiczna współpraca krajowych i unijnych podmiotów wykonawczych kształtuje europejską przestrzeń administracyjną. W opinii niektórych badaczy UE stoi o krok przed wykształceniem na tyle zaawansowanych form współpracy krajowych i unijnych podmiotów wykonawczych, że staje się uprawnionym poglądem o kolejnym kształtującym się obszarze współpracy (szerszym od administracyjnego), jakim jest europejska przestrzeń administracyjna.

4. System koordynacji polityki europejskiej – uwagi ogólne

Każdy z krajowych systemów koordynacji jest uzależniony od wewnętrznych i zróżnicowanych czynników, przede wszystkim zaś od struktury kon-

¹⁶ D. Curtin, *Executive power of the European Union law: practices, and the living constitution*, Oxford 2009, s. 136.

¹⁷ R. Grzeszczak, *Unijny good governance – od „rządu” do „rządzenia”*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2011, nr 9 (87), s. 31 i n.

¹⁸ S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej...*, s. 173.

¹⁹ R. Grzeszczak, *Administracja polska w warunkach członkostwa...*, s. 15 i n.

stytucyjnej (państwo unitarne, federalne czy zautonomizowane), sytuacji politycznej oraz od tradycji i stopnia rozwoju administracyjnej w danym państwie. W każdym państwie członkowskim koordynacja posiada inne uwarunkowania, podmioty, mechanizmy, efektywność, a w rezultacie także znaczenie dla danego kraju członkowskiego i całej Unii. Znaczenie to jest niewątpliwe, bowiem w skomplikowanym wielopoziomowym systemie politycznym UE koordynacja działań różnych podmiotów na różnych poziomach jest niezbędna, aby efektywnie były zaspokajane różnorodne interesy interesariuszy wspólnotowych polityk.

Mimo iż każde państwo decyduje samodzielnie o własnym systemie koordynacji polityki europejskiej, to – co do zasady – uczestniczą w nim przede wszystkim ministerstwo spraw zagranicznych (a w niektórych państwach także Sekretariat Europejski i (lub) minister odpowiedzialny za procesy integracji europejskiej), Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli, właściwe komisje do spraw Unii Europejskiej oraz izba parlamentu narodowego.

Wspólną cechą systemów koordynacyjnych jest silne zaangażowanie dwóch podmiotów egzekutywy, tj. szefa rządu i ministra spraw zagranicznych, z silniejszą pozycją jednego bądź drugiego z tych ośrodków (choć nie jest to reguła bez wyjątków). W różnych państwach występują różne modele koordynowania polityki europejskiej: od scentralizowanego (jak w Polsce – z ministerstwem wiodącym (MSZ) i urzędem premiera w centrum zarządzania), po zdecentralizowany (jak w wypadku Niemiec – z Urzędem Kanclerskim, departamentami lustrzanymi monitorującymi ministerstwa, zaangażowaniem zwłaszcza Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Gospodarki, z istotną rolą krajów związkowych)²⁰.

Różna jest też rola organów kolegialnych na szczelbu ministrów lub niższym, reprezentujących wszystkie lub tylko wybrane resorty – od bardzo niewielkiej do bardzo istotnej. Z punktu widzenia polskich doświadczeń szczególnie interesujący może być model hiszpański, oparty na relatywnie znacznej roli organów kolegialnych w procesie koordynacji oraz kontroli zarówno premiera, jak ministra spraw zagranicznych nad tym procesem. Krajowy system koordynacji ma bezpośredni związek z efektywnością wpływu państwa na przebieg integracji europejskiej. Sprawny system konsultacji wewnątrzpaństwowej (szczególnie w rządzie oraz pomiędzy rządem a parlamentem narodowym) pozwala na szybkie wypracowanie instrukcji negocjacyjnych, dających szerokie pole manewru w Radzie UE i w Komitecie Stałych Przedstawicieli²¹

Tytułem ogólnej refleksji podkreślę, że zmiany w administracji i jej ustroju, dyktowane czy to rewizjami Traktatów stanowiących UE, czy też

²⁰ Szerzej por. J. Jakubek-Lalik, *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, w: *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, D. Sześciło (red.), Warszawa 2014, s. 252 i n.

²¹ *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Z. Czachór, M. J. Tomaszak (red.), Poznań 2009, s. 29.

zmianą sposobu zarządzania jej politykami, są w znikomym stopniu uważane przez obywateli. Administracja unijna, z którą stykają się obywatele, to głównie administracja funduszy strukturalnych czy Wspólnej Polityki Rolnej, która realizowana jest według klasycznych zasad unijnych zarządzania dzielonego²². Z kolei inne nowe organy, takie jak agencje regulacyjne, przez swoją „miękką” działalność albo przejmowanie wstępnych faz procesu decyzyjnego (zwłaszcza informacyjnej) nie są obecne w świadomości przeciętnego obywatela. Zna on swoją administrację krajową, także w sprawie dopłat czy subwencji zwraca się do znanych mu organów. Dla jednostki realnie zmieniła się procedura, a nie ustrój administracji, odbieranej z punktu widzenia obywatela jako administracja „własna”, krajowa²³.

Można także dostrzec różnice między modelami organizacji służby cywilnej, co wyraża się zwłaszcza w zdolności do zaangażowania politycznego urzędników czy np. w wyraźnej separacji sfery planowania politycznego od urzędniczego wykonawstwa. Każde państwo dysponuje własnym modelem relacji między urzędnikami i politykami, osadzonym w odrębnej kulturze, tradycji i historii²⁴. Szersza analiza tej tematyki wykracza jedna poza ramy tego artykułu.

5. Udział administracji krajowej w polityce integracyjnej – modele koordynacyjne

Udział w europejskich procesach integracyjnych w naturalny sposób łączy organizacyjnie administrację rządową z administracją unijną (przede wszystkim z Komisją Europejską) oraz, co stanowi rozwiązanie charakterystyczne dla UE, z prawodawcą unijnym (Radą). Urzędnicy krajowi nie tylko współpracują transgranicznie, ale także pełnią ważną rolę doradczą i pomocniczą przed podjęciem decyzji na poziomie UE oraz bezpośrednio uczestniczą w podejmowaniu decyzji na płaszczyźnie europejskiej. Podstawowe zasady dotyczące służby cywilnej i udziału administracji w kreowaniu i wykonywaniu polityki integracyjnej (europejskiej) są wspólne dla państw członkowskich UE²⁵.

²² I. Lipowicz, *Administracja polska wobec europeizacji*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009, s. 31–32.

²³ *Ibidem*, s. 32; także N. Półtorak, *Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, z. 3 (54), s. 39 i n.

²⁴ Szerzej zob. J. Jakubek-Lalik, *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6 (323); *idem*, *Uwarunkowania prawno-ustrojowe koordynacji polityk unijnych w Polsce*, w: *Koordinacja polityk unijnych w Polsce*, R. Mieńkowska-Norkiene (red.), Warszawa 2009.

²⁵ N. Półtorak, *Europejskie kryteria...*, s. 465; *idem*, *Efektywność prawa Unii Europejskiej...*, s. 37–53.

Jednak ze względu na wspomniane już odmienne kultury polityczne państw członkowskich realizacja polityk integracyjnych przebiega w różny sposób. Sprawność działania administracji zależy w dużym stopniu od współpracy między politykami a urzędnikami oraz od sposobów rozdziału stanowisk w administracji. W oparciu o ostatnie doświadczenia praktyki integracyjnej można wskazać na zjawiska powstawania wspólnej przestrzeni administracyjnej w UE, europeizacji administracji w tym znaczeniu, ale także na elementy swoistej renacjonalizacji, tj. wycofywania się administracji z realizacji funkcji europejskich.

Specyfiką systemu UE jest to, że na różnych szczeblach nieustannie się negocjuje i wciąż zapadają nowe ustalenia i decyzje. Unia Europejska ma w wielu istotnych wymiarach wciąż charakter międzyrządowy, stąd odpowiedzialność za wynik procesów decyzyjnych spada na rządy państw członkowskich, a za obsługę odpowiedzialne są aparaty administracyjne poszczególnych państw. Stanowisko trzeba odpowiednio zaprezentować, „zareklamować”, obronić, pozyskać dla niego poparcie. Kwestia odpowiedniego przygotowania kadr politycznych i urzędniczych jest zatem kluczowa. Podmioty decyzyjne Unii Europejskiej rozdzielają swoje zadania i funkcje we wspomnianym procesie negocjacji pomiędzy polityków oraz urzędników. Poczynając od Rady Europejskiej, w której przedstawicielem państwa członkowskiego jest premier bądź prezydent, przez Radę, gdzie obradują ministrowie, COREPER II i COREPER I, gdzie zasiadają urzędnicy w randze ambasadorów i ich zastępców, aż do grup roboczych, ciał eksperckich oraz komitetów, w których pracują fachowi urzędnicy i eksperci z państw członkowskich.

Po wprowadzeniu ustawodawstwa lub uzgodnieniu inicjatyw polityki na forum unijnym kolejnym krokiem jest ich realizowanie. Wdrożenie prawa i priorytetów polityki na ogół przypada sferze wykonawczej, a zatem rządowi, przy wsparciu aparatu administracyjnego. Tym sposobem poszczególne części aparatu biurokratycznego zajmują się różnymi tematami i są odpowiedzialne za wdrożenie ustawodawstwa, które wchodzi w ich zakres. Części te (działy, departamenty, ministerstwa itp.) są zazwyczaj kierowane przez urzędnika, który jest członkiem egzekutywy i który przejmuje całkowitą odpowiedzialność za konkretne sprawy. Ten paradygmat może oczywiście być kwalifikowany lub modyfikowany przez istnienie np. agencji, którym przyznano odpowiedzialność za nadzór i realizację polityki w poszczególnych obszarach. Zresztą dyskusja prowadzona w doktrynie w latach 90. ubiegłego wieku przeniosła ciężar zainteresowania z integracyjnego nadzoru do „procesów europeizacji” struktur administracyjnych państw członkowskich²⁶.

²⁶ T. Risse, M. G. Cowles, J. Caporaso, *Europeanization and domestic change: introduction*, w: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, M. G. Cowles, J. Caporaso, T. Risse (eds.), London 2001, s. 1–20.

W poszczególnych państwach występują mniej lub bardziej zróżnicowane modele koordynowania polityki europejskiej. Wskazać można dwa podstawowe, tj. scentralizowany i zdecentralizowany²⁷. System scentralizowany oznacza, że w państwie członkowskim istnieje jeden wiodący organ w rządzie odpowiedzialny za politykę europejską. Najczęściej jest to ministerstwo wiodące, zazwyczaj z urzędem premiera jako centrum zarządzania. Celem takiego modelu jest zapewnienie przedstawiania jednolitego stanowiska rządu w instytucjach UE. Jednym z zadań organu koordynującego jest w związku z tym rozstrzygnięcie sporów pomiędzy poszczególnymi resortami. W systemie zdecentralizowanym funkcjonują resorty z relatywnie dużymi kompetencjami własnymi. Chociaż najczęściej wprowadza się także ośrodek centralny, którego zadaniem jest koordynowanie stanowisk, jednak nie ma on uprawnień decyzyjnych. W ostatnich latach przeważa tendencja do decentralizowania modelu koordynacji polityki europejskiej, co wiąże się z tym, że polityka ta utożsamiana jest coraz bardziej z polityką wewnętrzną – a nie jak dawniej – z zagraniczną. Drugi element, który wyróżnia systemy koordynacji różnych państw członkowskich, to kompleksowość tego systemu. Systemy kompleksowe są zazwyczaj tymi, w których możliwe jest zaangażowanie także szczebla regionalnego. Mniejsze państwa nie są w stanie przygotować kompleksowych stanowisk do każdej kwestii, którą zajmuje się Unia Europejska. Część państw natomiast prowadzi kompleksowe konsultacje dotyczące wszystkich możliwych *dossier*. Z tego względu systemy państw dzielą się na kompleksowe i selektywne²⁸.

Różny jest też udział administracji lokalnej w systemach koordynacji. Zazwyczaj jest on silniejszy w państwach federalnych i zautonomizowanych, zdecydowanie mniejszy w państwach unitarnych. W odmiennych modelach koordynacji polityki europejskiej do stałych elementów instytucjonalnych systemu koordynacji można zaliczyć: ministerstwo spraw zagranicznych, Stałe Przedstawicielstwo przy UE, ministerstwo lub urząd ds. europejskich, urząd premiera, ministerstwa resortowe, komitety międzyministerialne oraz parlament krajowy.

Zadania koordynacji polityki integracyjnej można podzielić na pion polityczny i urzędniczy, zwłaszcza szczebla centralnego i naczelnego administracji, występujący w mniejszym stopniu także w administracji regionalnej. Podziału tego dokonuje się na podstawie wykonywanych zadań. Zadania polityczne wynikające z integracji europejskiej to m.in. wyznaczenie celów politycznych, definiowanie priorytetów, prowadzenie negocjacji na najwyższym szczeblu, a także z parlamentem i innymi partnerami, prezentowanie stanowiska rządowego na forum instytucji UE (np. Komitet

²⁷ Klasyfikację taką stworzyli H. Kassim, B. Guy Peters i V. Wright, *The national co-ordination of the EU policy, the domestic policy*, Oxford 2003, s. 3 i n.

²⁸ L. Gärtner, J. Hörner, L. Obholzer, *National coordination of EU policy: a comparative study of the twelve „new” member states*, „Journal of Contemporary European Research” 2011, vol. 7, s. 77.

Regionów) i krajowym, przyjmowanie i realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii. Zadania urzędnicze (merytoryczne) to z kolei np. analiza polityk UE, wypracowanie i uzgadnianie stanowisk wewnątrz administracji, przygotowywanie stanowisk negocjacyjnych do politycznej akceptacji, uczestnictwo w negocjacjach na poziomie grup roboczych i Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), techniczna realizacja zobowiązań. Urzędnicy odpowiedzialni są również za prezentowanie stanowiska krajowego na wielu forach roboczych i eksperckich, które odgrywają bardzo istotną rolę w początkowych fazach procesu decyzyjnego UE.

6. Polski model koordynacji spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej

Jak już wskazywano, podstawowe zasady dotyczące służby cywilnej i udziału administracji w kreowaniu i wykonywaniu polityki integracyjnej (europejskiej) są wspólne dla państw członkowskich UE. Jednak ze względu na odmienne kultury polityczne realizacja polityk integracyjnych przebiega w różny sposób. Kluczową kwestią dla prawidłowego ułożenia koordynacji działań pomiędzy politykami i urzędnikami – ekspertami jest zakres dostępu do informacji i możliwość współkreowania decyzji prezentowanych następnie na forach krajowych wyższego szczebla i w efekcie na forach unijnych (Rada) lub bezpośrednio na forach unijnych (np. KR). Gdy spojrzeć na dostęp do informacji, wyraża się on w uczestniczeniu w obiegu informacji dotyczącym inicjatyw politycznych w UE, uruchomieniu formalnych lub nieformalnych zespołów zajmujących się uzgadnianiami, szybkim reagowaniu na inicjatywy Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich, w tym zdefiniowaniu interesu krajowego. Oczywiście punktem odniesienia powinny być tu priorytety krajowe i ich prawidłowe zdefiniowanie.

Gdy spojrzeć jednak na doświadczenia polskiego członkostwa, to w świetle powyższych uwag okazuje się, że system koordynacji spraw integracyjnych w Polsce nie odpowiadał tym założeniom i standardom. Od początku był relatywnie nieefektywny i w rezultacie wymagał głębokich reform. Opierał się bowiem na strukturach i mechanizmach wypracowanych jeszcze przed wejściem Polski do UE. System koordynacji kształtował się do 2009 r. na podstawie tzw. ustawy koordynacyjnej z 2004 r. Wprowadzała lub utrzymywała ona wiele archaicznych rozwiązań i instytucji. Nieprecyzyjne było rozgraniczenie kompetencji poszczególnych organów administracji rządowej (szczególnie Komitetu Integracji Europejskiej w stosunku do Komitetu Rady Ministrów i ministra spraw zagranicznych), niedokładnie określone zostały reguły odpowiedzialności służb administracyjnych mających za zadanie obsługę administracyjną członkostwa Polski w UE, pozostawiając

stawiono także w obrocie prawnym przepisy i instytucje, które *de facto* nie funkcjonowały.

Gruntowna zmiana obowiązujących w poprzedniej dekadzie przepisów ustawy koordynacyjnej wynikała również z wymagań stojących przed polską administracją rządową w związku z rozpoczęciem przygotowań do Prezydencji w Radzie w drugiej połowie 2011 r. oraz wejściem w życie traktatu z Lizbony²⁹. Ich bezpośrednim wyrazem stała się ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (dalej: ustawa o Komitecie ds. UE), która weszła w życie 1 stycznia 2010 r.³⁰ Ustawa ta wyznaczyła nowe ramy rządowego systemu koordynacji polityki europejskiej. Za jej sprawą poprawił się wcześniejszy tryb podejmowania decyzji w kluczowych sprawach dotyczących polityki zagranicznej i członkostwa Polski w UE. Wzmocnieniu uległa koordynacyjna rola ministra spraw zagranicznych, który uzyskał nowe kompetencje, mające (wedle intencji ustawodawcy) zapewnić spójność polityki zagranicznej³¹. Wiele innych zmian przebiegało równoległe z reformą wprowadzoną omawianą ustawą, co łączyło się ze zmianami w administracji jako takiej. Dotyczy to zwłaszcza obrotu dokumentami, odchodzenia od ich papierowej formy i zastępowania jej przepływem elektronicznym.

Generalnie system koordynacji w Polsce ukształtowany ustawą o Komitecie ds. UE ma charakter hybrydowy, co wyróżnia go na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich UE. Zbliżony jest do silnego modelu koordynacji, tzn. takiego, który obejmuje sprawny międzyresortowy obieg informacji i mechanizm uzgadniania stanowisk poszczególnych członków rządu oraz merytoryczną kontrolę propozycji przedstawianych przez podmioty odpowiedzialne za określone dziedziny. Rozwiązanie to jest naturalną konsekwencją słabszej roli polskiego parlamentu w zakresie polityki integracyjnej. Kluczową rolę w systemie koordynacji odgrywa Rada Ministrów. Polski model koordynacji polityki europejskiej od 2009 r. wydaje się zakładać z jednej strony zasadę uzgadniania stanowisk poszczególnych ministrów w sprawach wymagających sformułowania jednolitego stanowiska RP wobec UE, a drugiej zaś strony wprowadza ustawową zasadę, że tak uzgodnione stanowisko stanowi mandat dla ministra kierującego działem administracji rządowej, który wiąże go w działaniach podejmowanych wobec organów i instytucji Unii. W efekcie model koordynacji poli-

²⁹ Szeroko na ten temat pisze J. Skoczek, *Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 32 i n.

³⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz. U. Nr 161, poz. 1277 ze zm. Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz. U. Nr 106, poz. 494 ze zm.

³¹ Analizę starego i nowego (tj. przed i po roku 2009) systemu koordynacji polityki integracyjnej przedstawił R. K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, vol. XVIII, nr 1, s. 51 i n.

tyki europejskiej wciąż łączy sprzeczne tendencje. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych występują dwie zasadnicze tendencje, w zakresie podstawowych kompetencji do kształtowania polityki integracyjnej – pierwsza polega na centralizacji funkcji koordynacyjnych, druga natomiast na decentralizacji procesu merytorycznego na rzecz poszczególnych ministerstw.

7. Wybrane aspekty i krytyka polskiego modelu koordynacji

Częstym źródłem napięć w polskim modelu koordynacji jest dążenie MSZ do tego, żeby objąć w całości sprawy europejskie, choć z drugiej strony można zaobserwować tendencję do „wyjęcia” tych spraw z ministerstwa. Dzieje się tak szczególnie w kwestiach dotyczących rolnictwa i Wspólnej Polityki Rolnej czy problemów środowiskowych. Polityka europejska wciąż utożsamiana jest bardziej z polityką zagraniczną niż wewnętrzną, choć *de facto* ma ona oba wymiary. Procedura uzgadniania stanowiska krajowego rozpoczyna się od szczebla urzędniczego (np. spotkania dyrektorów departamentów), następnie jest ono potwierdzane na szczeblu politycznym (sekretarzy/podsekretarzy stanu odpowiedzialnych za sprawy UE w ministerstwach sektorowych – w Polsce jest to Komitet ds. Europejskich).

W dziedzinie spraw unijnych rządowa polityka najczęściej korzysta z komitetowej metody pracy, charakterystycznej dla procesu decyzyjnego UE. Zdecydowanie rzadziej zdarza się, by jakaś wyjątkowo kontrowersyjna kwestia stała się przedmiotem dyskusji na posiedzeniu rządu. Ze względu na szczegółowość i ekspercki charakter decyzje nierzadko „schodzą” niżej, do poziomu urzędniczego, często wymykając się spod kontroli władzy politycznej. Istotnym ogniwem pośredniczącym między organami krajowymi a Unią Europejską jest Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE, które utrzymuje formalne i nieformalne kontakty z organami Unii czy innymi państwami członkowskimi i może podejmować skuteczne działania *ex ante*. Stałe Przedstawicielstwo jest ponadto odpowiedzialne za udział w COREPER I (pion polityczny) i COREPER II (pion techniczny).

Rezydenci danego państwa w Brukseli spełniają coraz większą rolę w budowaniu pozycji kraju, stąd we wszystkich państwach członkowskich widoczna jest stała tendencja do rozbudowy przedstawicielstwa w UE zarówno pod względem kadrowym, jak i instytucjonalnym. System brukselski jest ukierunkowany na działania nieformalne, dyplomatyczne – dlatego w tych mechanizmach tak ważna jest rola dyplomatów państw członkowskich. Stąd także dążenie do rozrostu stałych przedstawicielstw i zatrudniania w nich coraz większej liczby zawodowych urzędników.

W polskim modelu krajowej koordynacji widoczne są dwie przeciwstawne tendencje – z jednej strony centralizm procesu technicznego (Urząd ds. Europejskich/MSZ), z drugiej – rozproszenie procesu merytorycznego (wyspecjalizowane komórki ministerstw sektorowych).

Niezmiernie ważny jest poziom uzgodnień wewnątrzresortowych. Departamenty ds. Unii Europejskiej stopniowo odchodzą w przeszłość jako mało praktyczne, gdyż coraz mniej jest obszarów działalności państwa, w których nie ma kwestii związanych z polityką europejską.

Proceduralny udział pionu urzędniczego ministerstw liniowych w decydowaniu europejskim skupia się na pracy urzędników w grupach roboczych Unii Europejskiej. Urzędnicy ministerstw krajowych, którzy biorą udział w posiedzeniach tych grup, muszą prezentować spójne stanowisko. W tym celu otrzymują od rządu instrukcje – jest to obligatoryjne w wypadku dyskusji nad nowymi projektami aktów prawnych UE, natomiast w sprawach mniej istotnych (np. szkolenia, raporty informacyjne) instrukcje mogą, ale nie muszą się pojawić.

Polski system koordynacji jest skomplikowany – problematyczne jest zdarzające się zbyt późne przyjmowanie instrukcji przez Komitet ds. Europejskich. O ile bowiem grupy robocze nie zawsze potrzebują stanowiska, to na poziomie COREPER jest ono konieczne. Instrukcje rządowe powinny być ponadto na tyle klarowne, by ambasador miał pełną jasność co do stanowiska krajowego i na miejscu mógł uelastyczniać. Polska administracja wciąż ma sformalizowane zasady podejmowania decyzji – wiążące rozstrzygnięcia zapadają na posiedzeniach organów kolegialnych lub w formie pisemnej, na szczeblu co najmniej wiceministrów. Odformalizowanie tego systemu (elektroniczny obieg dokumentów, obniżenie szczebla decyzyjnego), jakkolwiek postępujące, jest ciągle kwestią przyszłości.

Polityka europejska i sama UE postrzegane były w Polsce, jak już wspomniano, bardziej jako sprawy zagraniczne niż wewnętrzne. Być może właśnie ten fakt zadecydował o zasadach procedowania w ministerstwach nad sprawami integracyjnymi. Oczywiście, gdyby zgodzić się, że dla państwa członkowskiego UE sprawy integracyjne to wciąż sprawy zagraniczne, należałoby wrócić do klasycznych formuł prawa międzynarodowego i tak jak pisali o tym Hobbes, Locke, Tocqueville, Kelsen czy Vattel efektywność należałoby podnieść kosztem demokratyczności. Zdaniem tych prawników polityki zagranicznej nie uprawia się w debacie demokratycznej, gdyż wymaga ona pewnego minimum tajności, kompetentnych wykonawców, a opinia publiczna nie znając problematyki prawa – reaguje krótkowzrocznie. Efektywnością polityki uzasadnia się zatem w tym przypadku jej niedemokratyczność³².

Rzecz ma się jednak odmiennie. Sprawy integracyjne to zagadnienia dotyczące wewnętrznych spraw państwa. Członkostwo w UE stawia na porządku dziennym operacyjne kwestie polityczne oraz liczne problemy prawne dotyczące organizacji prac ministerstw w warunkach członkostwa

³² H. Morgenthau, *Politics among nations: the struggle for power and peace*, New York 1978, s. 147.

w UE. Organizacja prac ministerstw, co jest podstawowym problemem w Polsce, była i wciąż pozostaje archaiczna i nieefektywna.

Dotychczas sprawy związane z UE często nie były traktowane jako priorytetowe, a nawet jako równorzędne ze sprawami krajowymi. Wydaje się, że stało się tak w wyniku rozdzielenia w ministerstwach departamentów tematycznych (merytorycznych) od departamentów ds. UE. W warunkach uczestniczenia w strukturach rynku wewnętrznego kwestie krajowe i UE często zależą od siebie i są nierozłączne. Prace nad takimi zagadnieniami powinny być zatem zintegrowane. Wydzielenie w ministerstwach wydziałów ds. europejskich spowodowało, że urzędnicy w pozostałych departamentach czuli się poniekąd zwolnieni z obowiązku angażowania w sprawy UE. Ponieważ departamenty poszczególnych ministerstw nie są merytoryczne rozliczane z opracowywania i przekazywania wkładów do opracowywania stanowisk do grup roboczych, za to są rozliczane z realizacji zadań krajowych, „aktywność w sprawach unijnych” jest stawiana nisko w hierarchii. Z zadań przygotowywania stanowisk dla grup roboczych są rozliczane natomiast departamenty ds. UE. Jednak departamenty te są uzależnione od departamentów merytorycznych. Samodzielnie nie są bowiem w stanie przygotować stanowisk, często bowiem zakres ich kompetencji jest sprowadzany do przekazywania informacji.

Problemem o charakterze strukturalnym i wymagającym zmian instytucjonalnych jest niepokrywanie się zakresów kompetencji polskich ministerstw z zakresem zadań dyrekcji generalnych KE. Wpływa to na brak elastyczności polskiego rządu w reagowaniu na tematy o charakterze horyzontalnym, wykraczające poza ramy jednego ministerstwa. W organizacji Rady Ministrów brakuje holistycznego podejścia do szeregu zagadnień. Dla przykładu wydajność energetyczna znajduje się w obszarze kompetencji ministra gospodarki, ale technologie informacyjno-komunikacyjne (*Information and Communication Technologies, ICT*), które są związane z wydajnością energetyczną, należą dodatkowo do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a tzw. zielony ICT znajduje się w kompetencji Ministra Środowiska³³.

8. Uwagi podsumowujące

Z poczynionych tu uwag wyłania się kilka podstawowych wniosków. Członkostwo w UE wpływa na strukturę organizacyjną krajowych organów administracyjnych oraz na zakres i formy wykonywania ich kompetencji wobec podmiotów zewnętrznych. Proces ten to „europeizacja”, a więc interferencja porządków prawnych i instytucjonalnych Unii Europejskiej i krajowych państw członkowskich. Doprowadził on do funkcjonalnej fuzji administracji krajowej i unijnej, innymi słowy, połączył organizacyjnie

³³ R. Grzeszczak, *Rola parlamentu oraz rządu...*, s. 31.

administrację rządową z administracją unijną oraz, co stanowi rozwiązanie charakterystyczne dla UE, z prawodawcą unijnym (Radą).

Krajowy system koordynacji spraw integracyjnych bezpośrednio wpływa na efektywność państwa w kształtowaniu integracji europejskiej. Polski model koordynacji spraw integracyjnych w ogólnych ramach nie odbiega znacząco od rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich, odbiegać bowiem nie może, gdyż ogólne ramy zostały określone w prawie traktatowym UE. O modelu polskim można jednak mówić w odniesieniu do niektórych elementów relacji rządu i parlamentu w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii oraz do sposobu koordynacji spraw europejskich w samym rządzie.

Doświadczenia polskiego członkostwa dowodzą, że system był nieefektywny i wymagał głębokich reform. Opierał się bowiem na strukturach i mechanizmach wypracowanych jeszcze przed wejściem Polski do UE. Reforma z 2009 r. nie jest zakończeniem procesów europeizacji administracji, zwłaszcza że jest to zjawisko szersze aniżeli tylko koordynacja spraw integracyjnych.

Polska administracja publiczna wciąż jednak wymaga reformy w zakresie wykonywania i kreowania polityki integracyjnej. Polegać ona musi na stworzeniu takich uwarunkowań formalnych i procedur, które zaangażują praktycznie wszystkie ministerstwa i inne urzędy centralne w obsługę spraw unijnych. Nawet najlepiej napisane ustawy nie zmieniają jednak problemów podstawowych, o których była wyżej mowa (biurokratyzacja i niewydolne procedury, złe zarządzanie kadrami, brak priorytetów w sprawach europejskich itd.). Polski model koordynacji polityki europejskiej wciąż łączy sprzeczne tendencje. Pierwsza z nich, polegająca na zebraniu w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych podstawowych kompetencji w zakresie kształtowania polityki integracyjnej, wydaje się zanikać. Z drugiej jednak strony występuje decentralizacja procesu merytorycznego na rzecz poszczególnych ministerstw.

Bibliografia

- Biernat S., w: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), Kraków 2003.
- Biernat S., *Przekształcenia w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.
- Clark I., *Globalization and fragmentation*, Oxford 1997.
- Curtin D., *Executive power of the European Union law: practices, and the living constitution*, Oxford 2009.
- Dudzik S., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, w: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), Kraków 2003.

- Gärtner L., Hörner J., Obholzer L., *National coordination of EU policy: a comparative study of the twelve „new” member states*, „Journal of Contemporary European Research” 2011.
- Globalisation and European integration. Critical approaches to regional order and international relations*, P. Nousios, H. Overbeek, A. Tsolakis (eds.), Routledge 2012.
- Grzeszczak R., *Unijny good governance – od „rządu” do „rządzenia”*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2011, nr 9 (87).
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Grzeszczak R., *Administracja polska w warunkach członkostwa w UE*, w: *Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, R. Grzeszczak, M.R. Tużnik, M. Woch (red.), Warszawa 2015.
- Jakubek-Lalik J., *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6 (323).
- Jakubek-Lalik J., *Uwarunkowania prawno-ustrojowe koordynacji polityk unijnych w Polsce*, w: *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, R. Mieńkowska-Norkiene (red.), Warszawa 2009.
- Jakubek-Lalik J., *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, w: *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, D. Sześciło (red.), Warszawa 2014.
- Kassim H., Guy Peters B., Wright V., *The national co-ordination of the EU policy, the domestic policy*, Oxford 2003.
- Lipowicz I., *Administracja polska wobec europeizacji*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009.
- Mieńkowska-Norkiene R., *Efektywność koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, Warszawa 2014.
- Morgenthau H., *Politics among nations: the struggle for power and peace*, New York 1978.
- Nowak-Far A., *Suwerenność państwa a jednolita waluta europejska*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska. Polska w Unii Europejskiej*, J. Kranz (red.), Warszawa 2006.
- Nowak-Far A., *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa 2008.
- Półtorak N., *Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, z. 3 (54).
- Półtorak N., *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich Europejskiej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.
- Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Z. Czachór, M.J. Tomaszuk (red.), Poznań 2009.
- Riedel R., *Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich*, „Studia Europejskie” 2008, nr 2 (46).

- Risse T., Cowles M. G., Caporaso J., *Europeanization and domestic change: introduction*, w: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, M. G. Cowles, J. Caporaso, T. Risse (eds.), London 2001.
- Schutze R., *Federalism as constitutional pluralism: letter from America*, w: *Constitutional pluralism in the European Union and beyond. A law and policy analysis (modern studies in European law)*, J. Kommarek, M. Avbelj (eds.), Oxford 2010.
- Skoczek J., *Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Z. Czachór, M. J. Tomaszzyk (red.), Poznań 2009.
- Tabaszewski R. K., *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, vol. XVIII, nr 1.
- Tabor M., Skoczek J., *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, w: *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, raport UKIE, M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski (red.), Warszawa 2009.
- Wasilkowski A., *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), Wrocław 2003.
- Wróbel A., *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, I. Rzucidło (red.), Lublin 2011.

Proces europeizacji administracji krajowej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej

Streszczenie

Artykuł zawiera analizę procesu europeizacji polskiej administracji dokonaną na tle europeizacji prawa i polityki integracyjnej. Podstawowym założeniem badawczym jest to, że członkostwo w UE wpływa na strukturę organów administracyjnych, jak również zakres ich kompetencji oraz sposoby, w jakich te uprawnienia są wykonywane w odniesieniu do obywateli własnych i obywateli UE. Można rozróżnić dwa zasadnicze okresy europeizacji, przed i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a każdy z nich charakteryzuje się odrębnymi uwarunkowaniami. Co do zasady jednak, po bardzo silnej transformacji ustroju przed przystąpieniem do UE dalsze, mniej widoczne, ale równie głębokie zmiany nastąpiły po akcesji. Większość z nich to modyfikacje związane z europeizacją administracji i systemu zarządzania. Są one podobne, jeśli nie takie same, we wszystkich państwach członkowskich UE. Dzieje się tak dlatego, że jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej jest jednolitość w stosowaniu jej prawa. Może być ona jednak zapewniona na różne sposoby i to właśnie stanowi o osobliwościach rozwiązań poszczególnych państw członkowskich. Indywidualne podejście gwarantowane jest przez zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich, zgodnie z którą mogą one ustalać różne procedury prawne i organizacyjne w odniesieniu m.in. do administracji publicznej czy struktury terytorialnej. Granicą tej wolności (autonomii) jest nakaz zapewnienia skuteczności stosowania prawa UE.

Słowa kluczowe: europeizacja, koordynacja, administracja publiczna, prawo Unii Europejskiej, polityka integracyjna

The Europeanisation of National Public Administrations as Exemplified by the Polish European Affairs Coordination Model

Abstract

The aim of this article is to analyse the Europeanisation of Polish administration and law, politics, economy, culture and society. The process of Europeanisation has been in progress since the 1990s. Poland's EU membership affects the structure of administrative bodies as well as the scope of their powers and the ways in which these powers are exercised with regard to foreigners and foreign entities. The EU has influenced Polish administration in many ways. One can differentiate between two stages of Europeanisation: before and after Poland's EU accession, each characterised by different conditions. In the course of time, this process, on the whole, has been undergoing numerous changes but its importance has never decreased. The spectacular transformation of the political system prior to EU accession was followed by further changes, less visible but equally profound and remarkable, after EU accession. Obviously, most modifications related to the Europeanisation of administration and the system of governance are similar, if not the same, in all EU member states as well as the states associated with the EU. This is so because one of the fundamental principles of the EU is uniformity in the application of its law. However, this uniformity can be ensured in various ways. This is expressed and guaranteed by the principle of procedural autonomy of the Member States. Under this principle, they may adopt different legal procedures and systems, *inter alia* with regard to their public administration and territorial structure, as long as they ensure that EU law is applied effectively.

Keywords: Europeanisation, coordination, public administration, European Union law, integration policy