
Uwarunkowania i kierunki rozwoju administracji publicznej w Polsce po 1989 roku

Cytuj jako: Jabłoński, A. W. (2025). Uwarunkowania i kierunki rozwoju administracji publicznej w Polsce po 1989 roku. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 39–56). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.02](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.02)

Streszczenie: Przedmiotem rozdziału jest analiza reform administracji publicznej w Polsce w ostatnim 35-leciu w kontekście ich uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. W badanym okresie administracja centralna i samorządowa podlegała zmianom instytucjonalnym, funkcjonalnym, organizacji i zasad działania, miejsca i roli w systemie państwa i prawa. U podstaw reform administracyjnych w Polsce i Europie Środkowej po upadku reżimów realnego socjalizmu były procesy demokratyzacji systemów politycznych. Administracja znalazła się w nowym otoczeniu politycznym obejmującym wartości, zasady, instytucje i metody funkcjonowania. Najważniejsze reformy administracyjne po 1989 r. polegały na decentralizacji władzy publicznej i odrodzeniu demokracji lokalnej i regionalnej. W pierwszej dekadzie XXI stulecia administracja publiczna nowych państw członkowskich Unii Europejskiej została objęta procesami integracji i europeizacji. W późniejszym okresie wprowadzano zmiany w kierunku zarządzania publicznego, cyfryzacji, deregulacji i sekurytyzacji. Te ostatnie związane są z włączaniem administracji do polityki obronnej państwa.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, Polska, transformacja ustrojowa

Conditions and Directions of Development of Public Administration in Poland After 1989

Abstract: The subject of the chapter is an analysis of the reforms of public administration in Poland in the last 35 years, implemented under an external and internal determinants. In that period the administration of Poland and East-Central Europe have been undergoing the deep changes in the spheres of institutions, functions, structures and its role in the political, economic,

¹ Prof. dr hab., Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego, ORCID: [0000-0001-6125-2605](https://orcid.org/0000-0001-6125-2605).

and legal systems. The main framework of changes was democratization of political systems in the post-communist Europe. The most important processes of reforms in the last decade of 20th century were the decentralization of political and administrative power, the rebirth of local and regional democracy, public policy-making and good governance. After the accession to the European Union in 2004, the public administration of Poland and other new member states, had been involved into the enduring process of integration and Europeanisation. Further changes in the public administration were influenced by the ongoing current trends of cyber revolution, new policy, deregulation and securitization. The most recent changes are related to the inclusion of the administration in the state's defense policy.

Keywords: public administration, Poland, transition period

1. Wstęp

Administracja publiczna rozpatrywana z perspektywy instytucjonalno-ustrojowej to część władzy wykonawczej w państwie. Jak pisze konstytucjonalista: „Istotę działań administracji stanowi realizacja zadań o charakterze wykonawczym, związanych z zarządzaniem państwem, tak w skali ogólnokrajowej (przez centralne organy państwa), jak i w ramach istniejącego podziału terytorialnego (w ramach województwa, powiatu, gminy)” (Skrzydło, 2014, s. 194). Do zadań administracji jako instrumentu władzy wykonawczej w demokratycznym państwie należą realizacja polityk rządowych, świadczenie dóbr i usług w sektorze publicznym, regulacja działalności podmiotów rynkowych, wykonywanie ustaw, współtworzenie aktów prawnych i mniej formalne funkcje doradcze i eksperckie.

W badaniach zmian społecznych badacze w zależności od dyscypliny posługują się analizą historyczną, ekonomiczną, instytucjonalną lub systemową. Metody te pozwalają zrozumieć naturę i kierunek procesów rozwojowych. Historyczne procesy powstawania nowoczesnej administracji w Europie przebiegały przez wiele stuleci, zanim osiągnęły apogeum w drugiej połowie XX wieku. Współcześnie reformy administracji publicznej w Europie są ukierunkowane w stronę bardziej efektywnej administracji zdolnej do realizacji nowych zadań publicznych.

Celem niniejszego rozdziału jest odpowiedź na pytanie, jakie uwarunkowania stymulowały reformy administracji publicznej w Europie i w Polsce i jakie problemy będą wyznaczać zmiany w przyszłości. Autor uzasadnia i rozwija tezę, że w Polsce ogólny kontekst historyczny, demokratyzacja systemu politycznego i akcesja do Unii Europejskiej stanowiły główne uwarunkowania reform administracyjnych na przełomie XX i XXI stulecia.

2. Kontekst historyczny – rozwój państwa dobrobytu

Procesy cywilizacyjne zachodzące w Europie w ostatnich 150 latach, takie jak industrializacja, urbanizacja, demokratyzacja i modernizacja, wytyczały długofalowe kierunki zmian modelu państwa i administracji publicznej. W drugiej połowie XIX wieku w Europie Zachodniej pod wpływem rewolucji przemysłowej narastały głębokie nierówności społeczne, kryzysy i towarzyszące im walki klasowe. Procesy te podważyły zaufanie do instytucji państwa liberalnego, którego funkcje miały być z założenia minimalne. W związku z tym wykształciło się szersze ujęcie funkcji państwa, obejmujące nie tylko zapewnienie prawa i porządku, obronę, prawo własności, ale także opiekę zdrowotną, ochronę biednych, działania na rzecz równości i zarządzanie makroekonomiczne. Po I wojnie światowej w zachodniej myśli państwowej rozwinęła się doktryna liberalizmu socjalnego. Podkreślono w niej, że podziały klasowe, ubóstwo, wyzysk robotników, ciężkie warunki pracy, brak środków do godnego życia, ograniczają możliwość korzystania z praw i wolności obywatelskich. W praktyce działania rządów zaczął się kształtować nowy model państwa nazwany państwem dobrobytu lub państwem opiekuńczym. Jego kolebką była Wielka Brytania, w której z inicjatywy ekonomisty Williama Beveridge'a podjęto głębokie reformy społeczne, które zapewniły obywatelom bezpłatny dostęp do ochrony zdrowia, edukacji, świadczeń emerytalnych, zasiłków dla bezrobotnych, praw do płatnego urlopu, pomocy społecznej, urlopów macierzyńskich i wielu innych świadczeń ze strony państwa (Gill, 2003, s. 194–203; Zamorska, 2010, s. 68–77; Juchnowski, 2013, s. 193–195). Po I wojnie światowej w Wielkiej Brytanii prawa społeczne zostały zaliczone do podstawowych praw obywateli, na których budowano legitymizację i zaufanie do rządu. Razem z europejskim państwem dobrobytu zwiększał się udział sektora publicznego w wydatkach budżetu, któremu towarzyszył szybki rozwój kadry urzędniczej. W okresie 1950–1980 w Europie Zachodniej proporcja osób zatrudnionych w administracji powiększyła się z 11% do 23%. W Stanach Zjednoczonych odsetek ten wzrósł z 9,7 do 15,2. Rosły też wydatki publiczne administracji rządowych w proporcji do krajowego produktu narodowego. W latach 1950–1973 we Francji nastąpił wzrost wydatków z 27,6% do 38,8%; w Holandii – z 34,2 do 41,5%; w Wielkiej Brytanii – z 26,85% do 45,0%. W USA wzrost był trochę niższy: z 23% do 35,8 % (Gill, 2003, s. 200). Równolegle w Europie Zachodniej miał miejsce proces zwiększania zaangażowania państwa w zarządzanie gospodarką. Po II wojnie światowej państwo dobrobytu w różnych wersjach narodowych stało się dominującym wzorem państwa. Jego zasługą był nieznany wcześniej w historii na taką skalę rozwój sektora publicznego i polityki społecznej oraz szerokiego wachlarza świadczeń socjalnych. Funkcjonowanie państwa dobrobytu przyczyniło się do rozwoju profesjonalnej kadry urzędniczej,

kierującej się misją służby publicznej. W Anglii służba cywilna utraciła elitarny charakter służby dla Korony i stała się profesjonalną korporacją zawodową pod kontrolą rządu, do której równy dostęp otrzymał każdy obywatel spełniający oficjalne kryteria (Ball i Peters, 2005, s. 230–235).

Kryzys gospodarczy, jaki ogarnął Europę na początku lat 70. XX wieku, sprawił, że rozbudowany sektor publiczny stał się zbyt dużym obciążeniem dla gospodarki. Pod wpływem ideologii neokonserwatywnej prezydenta Ronalda Reagana i premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher rozpoczął się proces głębokich reform administracji publicznej. Podjęte w latach 80. i 90. ubiegłego stulecia reformy zmierzały do ograniczenia roli państwa w gospodarce, deregulacji rynków i reprivatyzacji części sektora publicznego. Reformy te dały impuls do rewizji celów zadań i kwalifikacji urzędników służby cywilnej w kierunku „nowego zarządzania publicznego”, o czym piszę w dalszej części tekstu.

W Europie Środkowej komunistyczne reżimy w okresie poststalinowskim stopniowo nabierały więcej cech państwa biurokratycznego, traktując prawa socjalne jako historyczną zdobycz socjalizmu. Szeroki wachlarz świadczeń socjalnych i przywilejów pracowniczych miał stanowić przeciwwagę dla praw i wolności, jakimi cieszyli się obywatele państw zachodnich. Rola administracji w państwie autorytarnym realnego socjalizmu była podporządkowana biurokratycznej hierarchii władz, brakowało jej podstaw prawnej legitymizacji. Głównym impulsem do działania urzędników były polecenia przekazywane odgórnie według hierarchii ośrodków władzy partyjnej i państwowej. Wyższe stanowiska w urzędach były obsadzane w trybie nomenklaturowym, według klucza partyjnego. Wszystkie instytucje w PRL były podporządkowane odgórnie wybieranemu Sejmowi i Radzie Państwa zgodnie z tzw. centralizmem demokratycznym. Nie istniała żadna autentyczna więź urzędników z lokalnymi społecznościami. Urzędnik był trybem w maszynie państwa socjalistycznego, a jego rola polegała głównie na wykonywaniu nakazów i zakazów, które płynęły z górnych szczebli drabiny polityczno-administracyjnej (Lipska-Sondecka, 2015, s. 19–67; Kallas, 1997, rozdział III).

3. Administracja a polityka

Władza polityczna jest pierwotna względem władzy administracyjnej, wybrany lub powołany demokratycznie polityk lub urzędnik polityczny (premier, burmistrz, prezydent miasta) posiada nadrzędną pozycję względem urzędników służby cywilnej. Według klasycznego modelu biurokracji zawód urzędnika jest z gruntu odmienny od polityka, tak z punktu widzenia logiki działania, jak i miejsca hierarchii władzy. Według Maksa Webera urzędnik nie powinien wedle swojego autentycznego powołania uprawiać polityki, lecz administrować.

wać bezstronnie, załatwiać sprawy obywateli „bez gniewu i upodobania” (*sine ire et studio*) na podstawie obowiązujących przepisów i procedur (Weber, 2002, s. 164). W brytyjskim kodeksie dobrej administracji figuruje zasada neutralności politycznej rozumiana jako obowiązek lojalnej służby dla gabinetu rządowego aktualnie sprawującego władzę. Rekrutacja do służby cywilnej odbywa się przed specjalną komisją utworzoną w 1855 r., która organizuje proces rekrutowania kandydatów na podstawie ich kwalifikacji (Ball i Peters, 2005, s. 245). We Francji od urzędników nie oczekuje się izolacji od polityki. Kariery urzędników francuskich często przeplatają się z ich karierą polityczną. W Stanach Zjednoczonych rekrutacja kadr urzędniczych odbywa się na podstawie oceny merytorycznego przygotowania kandydatów do pełnienia konkretnych zadań w agencjach rządowych. Wymaga się od nich działania w interesie publicznym i separacji od polityki. Administracja federalna zatrudnia ponad 2 mln pracowników. Większość z nich to specjaliści w swoich dziedzinach, zatrudnieni na kontraktach, które chronią ich przed zwolnieniem z pobudek politycznych. Nie dotyczy to urzędników, którzy są mianowani według innych kryteriów i często zwalniani przez nowo wybranego prezydenta. Przed zwolnieniem nie są też chronieni nowi urzędnicy, zatrudnieni na okres próbny poniżej jednego roku. Prezydent posiada specjalne prerogatywy do interweniowania w pracę służby cywilnej. Urzędnicy federalni mogą liczyć na ochronę związków zawodowych. Zarządzaniem kadrami administracji zajmuje się Federalne Biuro Zarządzania Personelem. W Polsce od urzędnika służby cywilnej wymaga się neutralności politycznej. W Konstytucji RP (art. 153) i Zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej wymienia się zasadę neutralności politycznej jako jedną z zasad etycznych służby cywilnej. Ma temu służyć m.in. zakaz przynależności do partii politycznych, zakaz uczestnictwa w strajkach i angażowania się urzędników w dyskusje polityczne w miejscu pracy. Zasada neutralności jest problematyczna w odniesieniu do premiera i ministra, którzy mogą występować w podwójnej roli: naczelnego organu administracji państwowej i działacza partii politycznej (Kuba, 2007, s. 107–124; Bogucka i Pietrzykowski, 2015, s. 210–219; Ball i Peters, 2005, s. 239–250).

4. Reformy administracji rządowej

Demokratyzacja to proces transformacji systemu autorytarnego lub totalitarnego w system demokratyczny. Proces ten w Polsce, podobnie jak w innych państwach postsocjalistycznych, przebiegał w dekadzie lat 90. ubiegłego stulecia. W jego rezultacie autorytarny, wysoce scentralizowany i represyjny system realnego socjalizmu został zastąpiony systemem demokracji parlamentarnej,

zdefiniowanym w Konstytucji RP (art. 2) jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. Transformacja polskiego ustroju politycznego nie mogła pominąć administracji publicznej, lecz zmiany w tej materii ustrojowej traktowano jako mniej pilne i mniej widoczne niż zmiany w instytucjach demokracji przedstawicielskiej (pluralizm polityczny, prawo wyborcze, sejm i senat, prezydent, koalicje partyjne, wybory prezydenckie, parlamentarne i samorządowe oraz związane z tym prawo wyborcze), które znalazły się w centrum uwagi polityków i opinii społecznej. Reformę administracji centralnej rozpoczęto w 1992 r. (Lipska-Sondecka, 2015, s. 96–111), a propozycje w tym zakresie zostały przygotowane przez Zespół ds. Reorganizacji Administracji Publicznej powołany przy Prezesie Rady Ministrów. Przeprowadzone w latach 1996–2001 zmiany miały na celu wzmocnienie roli premiera jako jednoosobowego organu w strukturze Rady Ministrów. Efektywne rządzenie państwem wymaga samodzielności i operatywności szefa rządu. Reformy centrum administracyjnego rządu przeprowadzone w latach 1996–2001 wzmocniły uprawnienia premiera w zakresie ustalania liczebności i struktury Rady Ministrów, określania w drodze rozporządzenia szczegółowych zadań ministrów, koordynacji ich zadań, powoływania tzw. ministrów bez teki, tworzenia jednostek pomocniczych mających na celu koordynowanie i programowanie prac rządu. Premier jest także zwierzchnikiem służby cywilnej. Uprawnienia te pozwalają na większą swobodę działania premiera i rządu, dostosowanie do zmieniających się sytuacji i nierutynowych zadań, zwłaszcza w trudnych czasach, wymagających energii władzy wykonawczej. Jak pisze konstytucjonalista W. Skrzydło: „Wyposażenie premiera we własne, dość szeroko zakrojone kompetencje pozwala traktować go jako samodzielnego centralnego organu administracji rządowej” (Skrzydło, 2014, s. 190).

5. Decentralizacja i reformy administracji terytorialnej

Decentralizacja struktur administracyjnych państwa (w odróżnieniu od dekoncentracji) oznacza rezygnację administracji centralnej (rządu) z części władzy wykonawczej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja państwa to „idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłoniłom w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne” (Izdebski, 2011, s. 29). Decentralizacja władzy publicznej może oznaczać stan istniejący lub proces zmierzania do tego stanu w drodze zadeklarowanych reform politycznych i organizacyjnych. Podmiotem samorządu są społeczności lokalne zorganizowane na zasadach określonych w ustawie w celu wykonywania w sposób samodzielny określonych zadań z zakresu administracji publicznej. Proces decentralizacji w Polsce był integralną częścią głębokiej transformacji ustrojowej

w latach 90. ubiegłego stulecia, obejmującej reformy w strukturze podziału władzy publicznej. Nowy porządek konstytucyjny otworzył prawną drogę reform systemowych. Władza publiczna w Polsce podzielona została na centralną, regionalną i lokalną. Proces przemian w systemie władzy publicznej przebiegał drogą ewolucji. Reformy samorządowe stworzyły nowy model zdecentralizowanego państwa unitarnego. Polski model samorządu terytorialnego został oparty na trzech podstawowych zasadach: subsydiarności, samodzielności i domniemania właściwości samorządu (Tarno i in., 2004, s. 26–27). Zasady te chronione są postanowieniami konstytucji i ustawami. W polskiej doktrynie konstytucyjnej samorząd jest formą zdecentralizowanej administracji. Decentralizacja jest antytezą centralizacji, która oznacza ograniczanie swobody jednostek samorządowych przez administrację rządową. Proces decentralizacji w Polsce rozpoczął się powołaniem samorządu na poziomie gminy mocą ustawy z 8 marca 1990 r. i zakończył w 1999 r. przyjęciem ustaw przywracających samorząd powiatowy i wojewódzki. Nie oznaczało to jednak końca prac legislacyjnych dotyczących funkcjonowania samorządu. Kolejna niezmiernie ważna reforma samorządowa wprowadzona ustawą z 20 czerwca 2002 r. przyniosła bezpośrednie wybory organów jednoosobowych w samorządach, co znacznie ożywiło aktywność polityczną społeczności lokalnych i podniosło autorytet wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ograniczenie liczby województw stworzyło perspektywę prowadzenia aktywnej polityki regionalnej i lokalnej (Lipska-Sondecka, 2015, rozdział II).

6. Polityka regionalna jako zarządzanie wielopoziomowe

Konsekwencją reformy samorządowej było upodmiotowienie lokalnych społeczności, jak też przyznanie nowe uprawnienia dla organów administracji regionalnej i lokalnej. Polityka regionalna to „całokształt czynności państwa w zakresie oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju” (Klimowicz 2010, 44; Kobielska 2013, 13–35). Nadanie wyższej rangi polityce i administracji regionalnej w Polsce i w krajach Europy Środkowej w I dekadzie XXI wieku było następstwem decentralizacji oraz uruchomienia funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Polityka strukturalna Unii zmierza do osiągnięcia większej spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej na obszarze Wspólnoty. To z kolei powinno się przyczyniać do poprawy konkurencyjności słabszych regionów na jednolitym rynku europejskim i osiągnięcia celów unijnej polityki społecznej – ograniczania bezrobocia, ubóstwa, podniesienia jakości życia w regionach peryferyjnych, wiejskich i postindustrialnych. Do celów polityki regionalnej należą ochrona środowiska, zasobów naturalnych i kultury regionów, miast i gmin, promowanie osiągnięć i wzmacnianie potencjału rozwojowego lo-

kalnych przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych. Instrumentami finansowymi dla polityki regionalnej są m.in. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności oraz Fundusz Sprawiedliwej Transformacji. Większość funduszy jest ukierunkowana na wspomaganie małych i średnich przedsiębiorstw w regionach geograficznych objętych pomocą strukturalną. Dzięki tej pomocy regiony europejskie powinny być bardziej spójne, konkurencyjne, inteligentne, lepiej ze sobą powiązane, bliższe obywatelom, zwrócone w stronę lokalnych potrzeb społecznych, takich jak lepsze miejsca pracy, edukacja, inkluzja społeczna, zdrowie, kultura i turystyka. W polityce regionalnej i lokalnej uczestniczy wiele podmiotów administracyjnych, ekonomicznych i społecznych. Zadaniem administracji rządowej, która w ramach tej polityki działa na podstawie ogólnych wytycznych Komisji Europejskiej, jest tworzenie map pomocy regionalnej dla regionów i podregionów kraju, dystrybucja środków finansowych i kontrola efektywności wydatków. Wysokość pomocy jest różnicowana w zależności od klasyfikacji danego obszaru w okresach pięcioletnich. Polityka regionalna tworzy platformę zarządzania wielopoziomowego (Herbut, 2007, s. 9–15), opartego na współdziałaniu Komisji Europejskiej, administracji rządowej, administracji regionalnej i lokalnej. Biorą w niej udział miejscowe organizacje pozarządowe i prywatne podmioty gospodarcze. Administracja centralna układa mapy pomocy dla regionów i podregionów, kierując się wytycznymi Komisji Europejskiej w pięcioletnich okresach programowania. W okresie programowania w latach 2021–2027 Unia dodatkowo wspiera inwestycje w technologie strategiczne dla firm działających w uprawnionych do pomocy strukturalnej regionach i podregionach. W procesach decyzyjnych polityki regionalnej obowiązuje zasada partnerstwa. Partnerstwo definiuje się jako związek organizacji, instytucji i podmiotów działających wspólnie i nastawionych na osiągnięcie celów założonych w projektach unijnych. To także wspólna realizacja przez różne podmioty przedsięwzięć ukierunkowanych na osiągnięcie celów wyznaczonych w programach operacyjnych. Wyróżnia się dwa rodzaje partnerstwa: partnerstwo pionowe – współdziałanie Komisji Europejskiej z władzami centralnymi i regionalnymi kraju objętego pomocą regionalną; partnerstwo poziome – proces programowania i wdrażania projektów kierowanych przez regionalne i lokalne podmioty samorządowe z udziałem aktorów społecznych i biznesowych. Dobrym przykładem w polskiej praktyce jest współpraca samorządu Województwa Dolnośląskiego, Kolei Dolnośląskich i banku PKO BP. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że administrowanie funduszami daje lepsze efekty, kiedy rządowe, regionalne i lokalne podmioty współpracują ze sobą oraz z partnerami z sektora prywatnej gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego. Do głównych korzyści z partnerstwa w realizacji projektów rozwojowych można zaliczyć: 1) trafniejsze diagnozowanie potrzeb lokalnych społeczności; 2) pogłębienie analizy problemów i celów; 3) pobudzanie współpracy

grup docelowych; 4) kreacja sieci społecznych i kapitału społecznego; 5) tworzenie platformy konsultacji uczestników projektu; 6) wzmacnianie monitoringu procedur projektowych; 7) bardziej racjonalne wykorzystanie budżetu projektu; 8) kształtowanie kultury zarządzania kooperatywnego.

7. Europeizacja jako czynnik zmian w administracji

Pojęcie europeizacji jest wieloznaczne. Pojawiło się w literaturze po utworzeniu Unii Europejskiej i jej rozszerzaniu geograficznym, wraz z rozwojem prawa unijnego i przyjmowaniem kolejnych państw do wspólnoty. Badacze różnie interpretują to pojęcie: jedni widzą w nim długoletni proces, inni traktują jako fakt dokonany. Profesor Ryszard Herbut twierdził, nie bez racji, że europeizacja jest w istocie częścią procesu demokratyzacji (Herbut, 2007, s. 11–14). Można ją rozumieć jako powiększanie zakresu i zasięgu prawa unijnego, konwergencję procedur administracyjnych lub też stopniowe przekazywanie poszczególnych kompetencji państw członkowskich na listę kompetencji Unii. Europeizacja polityk publicznych będących przedmiotem interwencji Unii poszerzyła przestrzeń funkcjonowania organów państw członkowskich poza ich granice geograficzne. Europeizacja administracji to „upodobnianie się zasad funkcjonowania krajów UE w obszarach objętych polityką wspólnotową, powstawanie podobnych struktur administracyjnych, powielanie podobnych metod działania” (Latoszek i Proczek, 2007, s. 151–167). Europeizacja, oprócz wymiaru prawnego, posiada aspekty polityczny i kulturowy, oznacza powolny proces kształtowania tożsamości europejskiej w społeczeństwach państw członkowskich. W przypadku nowych państw członkowskich można mówić o dwóch fazach europeizacji – wczesnej, przedakcesyjnej oraz późniejszej, w strukturach Unii, trwającej nieprzerwanie w czasie członkostwa. Po 1989 r. Polska znalazła się w strefie wpływów Europy Zachodniej. Celem okresu przedakcesyjnego była możliwie szybka integracja systemów politycznych, ekonomicznych i prawnych, państw Europy Środkowej kandydujących do członkostwa w Unii, aby stworzyć obszar o większej jedności. W ramach przygotowań do akcesji ustanowiono dialog strukturalny na szczelnie ministrów. W 1993 r. Unia ogłosiła tzw. kryteria kopenhaskie – kluczowe warunki dla nowych państw kandydujących, stawiając na pierwszym miejscu stabilność instytucji gwarantujących demokrację, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka i mniejszości narodowych (Klimowicz, 2010, s. 20). We wszystkich etapach procedury akcesyjnej brały aktywny udział administracja Unii i organy administracji państw członkowskich, ucząc się przy tej okazji zrozumienia i zasad wzajemnej współpracy. Administracje państw kandydujących odczuły wpływ europeizacji między innymi poprzez: 1) implementację norm prawa wspólnotowego; 2) uczestnictwo państw w procesie decyzyjnym Unii Europej-

skiej; 3) włączenie się do realizacji polityk wspólnotowych; 4) wykonywanie przez administracje krajowe części zadań UE (Lipowska-Sondecka, 2015, s. 170; Bankowicz, 2006, rozdział I). Procesy drugiej fazy europeizacji dotyczą nie tylko nowych, ale – w różnym stopniu – także wszystkich państw członkowskich, które razem wytyczają i kształtują nowe ramy funkcjonowania i polityki wspólnotowe. Proces ten polega na poszerzaniu i pogłębianiu integracji, czego najnowszym przykładem jest aktywizacja wspólnej polityki obronnej Unii obejmującej współtworzenie wspólnych unijnych instrumentów finansowych. Organy administracji krajowych odgrywają kluczową rolę w implementacji prawa unijnego, tworzeniu i wykonywaniu programów operacyjnych i projektów współfinansowanych z funduszy UE. Procesom europeizacji towarzyszy niezwykle ważny komponent instytucjonalny – wprowadzanie do struktur administracji rządowej ministerstw i departamentów zajmujących się współpracą z różnymi agendami administracji Unii. Do resortów bezpośrednio kierujących polityką europejską należą Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego (od 2019 r.) oraz Komitet do spraw Europejskich (od 2009 r. – pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej) (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...). W strukturach samorządu terytorialnego w regionach przygranicznych powstały urzędy, które koordynują partnerstwo miast, powiatów i województw. Europeizacja nie kończy się na członkostwie w Unii Europejskiej. Polska jest także członkiem Rady Europy i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z czym łączy się respektowanie przez polskie sądy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

8. Reaktywacja służby cywilnej

Po raz pierwszy służba cywilna została utworzona w Polsce na mocy ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164). Urzędnicy korpusu cieszyli się wówczas prestiżem społecznym. Po przerwie okupacyjnej i czterech dekadach „realnego socjalizmu” w III RP ustawą z dnia 5 lipca 1996 r. przywrócono instytucję służby cywilnej. Było to symbolem powrotu kraju do tradycji II RP oraz do standardów nowoczesnej administracji europejskiej. Kolejna ustawa o służbie cywilnej została przyjęta 18 grudnia 1998 r., po zmianie koalicji rządzącej w wyniku wyborów w 1997 r.. Aktualny status służby cywilnej zaczęła regulować Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 409 ze zm.). Ustawa ta stworzyła korpus służby cywilnej złożony częściowo z polskiej tradycji oraz przykładów państw będących kolebką służby cywilnej (Wielka Brytania, Francja). Przywrócono model służby publicznej oparty na zasadach etycznych, obowiązkach i prawach urzędnika. Główne cechy tego modelu to: 1) zawodowy charakter kadry urzędniczej; 2) zatrudnienie w urzęd-

dzie jako podstawowym lub wyłącznym miejscu pracy; 3) regulacja praw i obowiązków urzędnika w ustawie oraz w Kodeksie pracy (Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. ...); 4) hierarchiczna struktura organizacyjna urzędów; 5) sztywny system wynagrodzeń urzędników zależny od miejsca zajmowanego w hierarchii służbowej i budżetu urzędu; 6) model kariery w obrębie korpusu służby cywilnej; 7) zawarte w przepisach zasady rekrutacji, oceniania i awansowania urzędników; równy dostęp do służby publicznej; 8) sformalizowany kodeks zasad etycznych i zasad służby obowiązujący urzędnika korpusu służby cywilnej; 9) praworządność jako kluczowa zasada pracy urzędnika. Podniesieniem rangi służby cywilnej jest podporządkowanie prezesowi Rady Ministrów i wyposażenie w nowe instytucje – Szefa Służby Cywilnej, Radę Służby Cywilnej (obecnie Rada Służby Publicznej) oraz dyrektora generalnego urzędu. Istotnym elementem w systemie polskiej służby cywilnej jest Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, wzorowana na francuskiej ENA (École Nationale d'Administration)².

9. Koncepcje zarządzania publicznego

Termin „nowe zarządzanie publiczne” (*new public management*) wyznaczał kierunek głębokich reform administracji publicznej podjętych w przez wiele państw Europy Zachodniej w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia. Prekursorką reform administracyjnych była Wielka Brytania. Reformy miały na celu ograniczyć wpływ państwa na gospodarkę, ograniczyć biurokrację, podnieść efektywność administracji i ożywić kulturę przedsiębiorczości w gospodarce. Praca urzędów i instytucji publicznych została poddana ocenom audytu zewnętrznego. Specjalni inspektorzy są wysyłani w teren w celu oceny rezultatów pracy instytucji publicznych, biorąc pod uwagę mierzalne kryteria. Kluczowe reformy systemowe obejmowały prywatyzację wielu instytucji usług komunalnych (poczta, szpitale, transport publiczny, domy pomocy społecznej, mieszkania komunalne, instytucje edukacyjne i badawcze). Wprowadzono mierzalne instrumenty oceny pracy urzędów i efektów pracy instytucji i urzędników.

Od czasu wprowadzenia pierwszej fazy reform podejście do metod działania administracji publicznej w Europie uległo częściowej zmianie. Obecnie w publikacjach fachowych przestano używać pojęcia „nowe zarządzanie publiczne” i z jego biznesowym modelem administracji publicznej, który przyświecał autorom reform w latach 70. W jego miejsce w literaturze pojawiły się terminy *public governance*, *local governance*, *multilevel governance*. Zmiana terminologii symbolizuje odejście od czysto biznesowego modelu administracji publicznej. Na

² Na temat modeli służby cywilnej wpływających na polskie regulacje – zob. (Hausner, 2007, s. 42–67; Wiktorska-Święcka, 2014, s. 147–160; Gill, 2003, s. 194–203).

podstawie przeprowadzonej analizy literatury Joanna Nowicka (2021) stwierdza, że zarządzanie publiczne obejmuje „bieżące wykonywanie działań zarządczych w organizacjach publicznych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, międzynarodowym, a nawet światowym”. Najważniejsze cechy zarządzania publicznego według autorki to: 1) działanie w interesie publicznym, 2) realizacja zadań publicznych, 3) szczególne powiązanie z polityką, 4) działania jednostek w ramach przyznanej kompetencji na podstawie i w granicach prawa, 5) hierarchia władzy organizacyjnej, 6) stabilność i ciągłość działania. Istotą zarządzania publicznego jest świadczenie usług publicznych przy maksymalnym wykorzystaniu zasobów kadrowych i finansowych, przy współpracy sektora prywatnego, w oparciu o wartości, takie jak rzetelność, uczciwość i zaufanie. Typowe dla zarządzania publicznego jest transferowanie wiedzy, wsparcie eksperckie, stosowanie konkurencyjnych mechanizmów rynkowych do realizacji zadań publicznych. Istotne *novum* polega na stosowaniu podejścia systemowego w zarządzaniu publicznym. W teorii zarządzania publicznego organy administracji powinny pełnić funkcję dostawcy dóbr i usług publicznych w oparciu o menedżerskie zasady racjonalnego gospodarowania. Urząd (gminy, powiatu, województwa) powinien być organizacją otwartą, uczącą się, reagującą we właściwym czasie na zmiany w otoczeniu gospodarczym i politycznym, a także inicjatorem kreatywności obywatelskiej. Służy temu tworzenie autonomicznych przedsięwzięć komunalnych, transfer do sektora prywatnego części usług publicznych, pozyskiwanie wszelkich dostępnych środków finansowych na inwestycje rozwojowe. Efektami powinny być pozytywny wizerunek administracji samorządowej (gminy, powiatu, województwa), atmosfera współpracy między uczestnikami życia publicznego i rosnące zaufanie do władz publicznych. W przestrzeni publicznej trwają dyskusje, jakie powinny być kwalifikacje urzędnika w roli menedżera. Wysoka efektywność zarządzania publicznego wymaga innych kwalifikacji niż w tradycyjnym modelu. Do pełnienia roli menedżera publicznego potrzebne są cechy przywódcze, umiejętność pracy w zespole, komunikatywność, elastyczność, adaptacyjność, zdolności analityczne, orientacja na klienta, motywacja, świadomość zmian technologicznych. Urzędnik powinien kierować się zasadą etyki zawodowej, mieć zawsze na uwadze że reprezentuje służbę publiczną, kierować się zasadami praworządności, profesjonalizmu, rzetelności, równego traktowania interesantów, szacunku i życzliwości dla innych.

10. Ewolucja w stronę modelu partycypacji i partnerstwa

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zawarto zasadę społecznej gospodarki rynkowej (art. 20): „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy

partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Z powyższego zapisu można wyprowadzić przesłanki nowego modelu administracji publicznej. Eksponuje się w nim partycypacyjne zarządzanie (*governance*), które obejmuje różne formy współpracy organów administracji lokalnej i regionalnej z organizacjami trzeciego sektora. Współpraca odbywa się na zasadach partnerstwa i dialogu. Mieszkańcy gmin i powiatów traktowani są przez władze samorządowe jako współtwórcy inicjatyw i projektów pożytku społecznego. Efektem współpracy jest wzrost poczucia wpływu mieszkańców na rządzenie lokalnych społeczności, co zwiększa potencjał rozwiązywania problemów nurtujących obywateli oraz ich kompetencje społeczne (Sęczyk, 2020, s. 145–164). Taka współpraca kreuje, podtrzymuje i umacnia przyjazne stosunki w przestrzeni społecznej, wzmacnia podstawy demokracji lokalnej, jak również zmniejsza obawy przed zagrożeniami płynącymi z wpływu prywatnych grup interesów na politykę państwa. Wśród różnych inicjatyw lokalnych są realizowane wspólne projekty kulturalne, budżet obywatelski, fundusze dzielnicowe, konsultacje społeczne dotyczące inwestycji, remontów ulic i placów miejskich. Szczególnie dużo inicjatyw na tym polu występuje w społecznościach dużych i średnich miast. Należy do nich tworzenie w urzędach miejskich wydziałów spraw społecznych, wydziałów partycypacji społecznej, centrów rozwoju społecznego oraz stanowisk pracy wymagających kwalifikacji menedżerskich. Przykładem może być instytucja menedżera osiedlowego w dzielnicach Wrocławia – niebawem ośmiu menedżerów osiedlowych ma rozpocząć pracę na etacie w urzędzie miasta. Celem powołania nowej funkcji jest wypełnienie brakującego ogniwa we współpracy urzędu miasta z mieszkańcami osiedli. Od kandydatów na to nowe stanowisko urzędnicze urząd miasta wymaga między innymi znajomości odpowiednich aktów prawnych, umiejętności pracy w zespole, znajomości projektów architektonicznych, samodzielności, umiejętności interpersonalnych. Powyższe cechy są dość typowe dla urzędnika-menedżera, do którego zadań należy koordynowanie pracy przewodniczących zarządów osiedli, urzędu miasta i miejskich jednostek organizacyjnych i współpraca z organizacjami pozarządowymi.

11. Problem efektywności administracji

Efektywność w administracji publicznej jest ściśle powiązana z jakością usług publicznych świadczonych przez administrację wszystkich szczebli. Dla mieszkańców miast i wsi liczy się efektywność podmiotów lokalnej administracji w zaspokajaniu potrzeb składających się na jakość życia. W szczególności dotyczy to ochrony zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, transportu publicznego, porządku publicznego, czystości powietrza. Jakość usług publicznych zależy w dużym stopniu (ale nie wyłącznie) od efektywności działania administracji.

Organy administracji często spotykają się z krytyką z powodu niskiej jakości świadczonych usług publicznych i nieudolności w racjonalnym wydawaniu pieniędzy podatników. Od dawna znanym w nauce o zarządzaniu problemem jest brak obiektywnych kryteriów oceny jakości działania instytucji publicznych. Jak pisze Francis Fukuyama, trudność efektywnego zarządzania w administracji publicznej w porównaniu z sektorem prywatnym polega na tym, że firmy prywatne, w odróżnieniu od publicznych, funkcjonują w środowisku konkurencji. W sektorze publicznym nie istnieją (analogiczne do sektora prywatnego) sankcje za „niedobre praktyki”. To sprawia, że mało efektywne agencje administracyjne mogą funkcjonować bardzo długo, zanim ktoś upoważniony podejmie się ich naprawy. Zarządzanie, zdaniem Fukuyamy, jest wciąż bardziej sztuką niż nauką. Dotychczas nie wypracowano uniwersalnego modelu organizacji administracyjnej, który można by zainstalować w każdym kraju lub regionie (Fukuyama, 2005, s. 101–105; Krycia-Chomińska, 2021, s. 159). Rynek dostawców usług publicznych jest mocno ograniczony. Przykładowo w niektórych miastach w Polsce rodzice nie mogą dowolnie wybrać szkoły podstawowej dla swojego dziecka, ponieważ obowiązuje rejonizacja. W miastach najczęściej jedno przedsiębiorstwo komunalne monopolizuje transport publiczny. Inny problem to brak obiektywnych kryteriów oceny jakości usług świadczonych przez podmioty publiczne. Miernikami jakości miejskich usług transportowych mogą być takie kryteria, jak punktualność autobusów, dogodność lokalizacji przystanków i komfort jazdy. Jednak efekt solidnej pracy kierowcy autobusu miejskiego bywa często niweczony przez zakorkowane ulice. Efektywność pracy urzędnika można zmierzyć liczbą załatwionych przez niego spraw w okresie jednego dnia lub tygodnia. Nie zawsze będzie to jednak miara obiektywna, ponieważ różne usługi cechuje różna czasochłonność. Jeszcze trudniej jest miarodajnie ocenić efektywność działania instytucji publicznych bezpośrednio służących mieszkańcom wspólnot lokalnych, takich jak szkoła, przedszkole, ośrodek pomocy społecznej, komenda policji, szpital lub przychodnia zdrowia. Opinie interesantów różnią się w zależności od indywidualnych doświadczeń. Pomocne w ocenie instytucji w szerszej skali są krajowe i międzynarodowe rankingi jakości rządzenia, sporządzane na podstawie indeksów porównawczych.

Osobny problem efektywności działania administracji dotyczy zarządzania kryzysowego. Klęski ekologiczne, które współcześnie nękają różne kraje i regiony, obok tragicznych konsekwencji, ujawniają słabości w działaniu wielu instytucji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w skali krajowej i regionalnej. W Polsce niedawnym przykładem słabości zarządzania kryzysowego w skali regionalnej była katastrofa ekologiczna (masowe zatrucie ryb) ekosystemu rzeki Odry w sierpniu 2022 r. Sposób zarządzania tym kryzysem przez ówczesne władze administracyjne województwa dolnośląskiego wzbudził wiele zastrzeżeń ze

strony ekspertów i opinii publicznej. Analizując przyczyny i sposób reagowania władz administracyjnych na zatrucie ekosystemu drugiej co do wielkości rzeki polskiej, wskazywano różne przejawy nieprofesjonalnego zarządzania ze strony wysokich urzędników odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe (wojewoda, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie). Do głównych słabości zaliczono: 1) nieudolność powołanej do prowadzenia gospodarki wodnej agencji rządowej w zakresie monitorowania jakości wody i aktualizacji zezwoleń na odprowadzanie ścieków przemysłowych do rzeki; 2) brak współpracy i koordynacji działań między organami rządowymi i samorządowymi, zakłócenia w przepływie informacji w systemie administracji wojewódzkiej; 3) opieszałość reagowania na wczesne symptomy kryzysu, wyczekiwanie na rozwój wypadków i odgórne polecenia, wyuczona bierność, brak doświadczenia urzędników w sytuacjach, z jakimi się dotychczas nie zetknęli, nieumiejętność działania w kryzysowym polu decyzyjnym; 4) niski poziom profesjonalizmu kadry urzędniczej, nieumiejętność dostrzeżenia wczesnych objawów kryzysu, lekceważenie niepokojących sygnałów zgłaszanych wcześniej przez wędkarzy; 5) ukrywanie przez urzędników politycznie niewygodnych faktów, dezinformacja, obwinianie innych za własne błędy i zaniedbania, obawy urzędników niskiego szczebla o utratę pracy w razie ujawnienia zaniedbań na wyższym szczeblu.

12. Cyfryzacja jako przyszłość administracji?

Istotne znaczenie dla efektywnego zarządzania publicznego w dobie Internetu i sztucznej inteligencji ma postępująca cyfryzacja urzędów administracji. Oznacza to ograniczanie katalogu usług administracyjnych świadczonych w lokalu (biurze) odpowiedniego urzędu, w bezpośredniej relacji z interesantem. Posługując się pocztą mailową, bez wychodzenia z domu można obecnie złożyć wniosek o dowód osobisty, zarejestrować samochód, zgłosić kradzież dowodu osobistego, sprawdzić historię używanego auta i załatwić wiele innych spraw administracyjnych, pod warunkiem że dysponujemy komputerem, lub smartfonem z dostępem do Internetu. Cyfryzacja rewolucjonizuje dostęp do informacji i ułatwia komunikację obywateli z urzędami, czego dobry przykład daje administracja skarbową. W 2025 r. zaczął funkcjonować w Polsce system e-doręczeń dla przedsiębiorców. Korespondencja prowadzona przez e-doręczenia jest równoważna prawnie z tradycyjną przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru. Cyfryzacja jest cennym narzędziem, które jednak samo nie rozwiąże problemu nadal słabej jakości usług publicznych. Na niską jeszcze frekwencję korzystania z usług cyfrowych w administracji mają wpływ ograniczone kompetencje cyfrowe urzędników i potencjalnych interesariuszy. Duży wpływ na rozwój cyfry-

zacji w administracji ma stosunek do niej osób pełniących funkcje kierownicze w urzędach (burmistrz, sekretarz gminy, miasta lub powiatu). Jedni wyrażają niepokój o zbyt wolny postęp cyfryzacji urzędów, inni obawiają się skutków ubocznych tego zjawiska. Niepokój budzi erozja więzi obywateli z państwem, w którego imieniu działa administracja publiczna. Uzasadniony strach budzi też nadmierne uzależnienie funkcjonowania instytucji publicznych (m.in. służba zdrowia, system bankowy) od Internetu. Problem cyberbezpieczeństwa nabiera coraz większego znaczenia w kontekście stabilności gospodarczej i politycznej współczesnych państw.

13. Zakończenie

Administracja publiczna w Europie od początku XX wieku podlegała procesom zmian pod względem wykonywanych zadań, struktur organizacyjnych, metod działania i osiągniętych rezultatów. Czynnikiem zmian administracyjnych po II wojnie światowej w Europie Zachodniej były przeobrażenia modelu państwa i związane z tym zmiany roli pełnionej przez administrację publiczną w funkcjonowaniu sektora publicznego i prywatnego. W Polsce po 1989 roku zmiany wartości, funkcji, struktur i metod funkcjonowania administracji publicznej, oprócz ogólnych przesłanek modernizacji, przebiegały pod silnym wpływem procesów transformacji ustroju politycznego i gospodarczego kraju oraz integracji z Unią Europejską. Procesy modernizacji, demokratyzacji i europeizacji następowały równolegle do kolejnych reform podejmowanych w ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia i kontynuowanych w pierwszych dekadach wieku XXI. Obecny kryzys bezpieczeństwa, podejmowane działania w polityce obronnej Unii Europejskiej, jak też zapowiadana deregulacja w administrowaniu sektorem rynkowym stawiają przed administracją publiczną w Polsce nowe, dotychczas nieznane problemy i wyzwania.

Bibliografia

- Ball, A. R., Peters, B. G. (2005). *Modern Politics & Government*. Palgrave Macmillan.
- Bankowicz, M. (2006). *Demokracja. Zasady, procedury instytucje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bogucka, I., Pietrzykowski, T. (2015). *Etyka w administracji publicznej*. Wolters Kluwer.
- Fukuyama, F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. REBIS.

- Gill, G. (2003). *The Nature and Development of the Modern State*. Palgrave Macmillan.
- Hausner, J. (2007). Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego. W: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych* (s. 151–167). Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń.
- Herbut, R. (2007). Proces europeizacji polityki – model polityki regionalnej jako wyraz „wielopoziomowego zarządzania”. W: R. Herbut, A. Kubów, L.B. Paszkiewicz, J. Wojtas (red.), *Wymiary polityki regionalnej w aspekcie politycznym społecznym i gospodarczym* (s. 9–16). Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy „Wspólnota Akademicka”.
- Izdebski, H. (2011). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności* (wyd. 2). Lexis Nexis.
- Juchnowski, J. (2013). *Istota państwa w zachodnioeuropejskiej myśli politycznej. Od Polis do państwa narodowego*. Wydawnictwo ELIPSA.
- Kallas, M. (1997). *Historia ustroju Polski X–XX w.* Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Klimowicz, M. (2010). *Fundusze strukturalne oraz fundusz spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. CeDeWu.
- Kobielska, K., (2013). Dlaczego gra jest warta świeczki? Rzecz o regionalnym systemie politycznym. W: R. Alberski, M. Cichosz, K. Kobielska (red.), *Gra o regiony. Wybory do sejmików województw w 2010 r.* (s. 13–35). Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Krycia-Chomińska, A. (2021). Pomiar aktywności jednostek samorządowych w mediach społecznościowych. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania, nr 2. Tom dedykowany Profesorom Ryszardowi Herbutowi i Lechowi Kurowskiemu* (s. 159–175). Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa.
- Latoszek, E., Proczek, M. (2007). Specyfika biurokracji Unii Europejskiej. W: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych* (s. 151–167). Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń.
- Lipska-Sondecka, A. (2015). *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*. Oficyna Wydawnicza ASPRA.
- Nowicka, J. (2021). Podejście systemowe w zarządzaniu publicznym. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania, nr 2. Tom dedykowany Profesorom Ryszardowi Herbutowi i Lechowi Kurowskiemu* (s. 179–189). Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa.
- Sęczyk, W. (2020). Działania samorządu gminnego na rzecz zwiększenia aktywności obywateli. Przypadek Wałbrzycha. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.),

- Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania*, nr 1 (s. 145–164). „Spatium”.
- Sienkiewicz-Małyjurek, K., Krynojewski, F. R. (2010). *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Difin.
- Skrzydło, W. (2014). *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.* (wyd. 7). Wolters Kluwer Business.
- Tarno, J. P., Sieniuc, M., Sulimowski, J., Wyporska, J. (2004). *Samorząd terytorialny w Polsce* (wyd. 2). Lexis Nexis.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej* (przeł. D. Lachowska). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wiktorska-Święcka, A. (2014). *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*. W: A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki* (s. 147–178). OTO.
- Zamorska, K. (2010). *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zuba, K. (2007). *Biurokracja jako podmiot polityczny w demokracji*. W: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych* (s. 107–124). Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń.

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164)
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 409 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 562)
- Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. nr 93, poz. 953)