

ANNA DĄBROWSKA

# W kierunku wspólnej przestrzeni administracyjnej – wpływ dorobku Rady Europy na krajowe systemy prawa\*

Towards a Common Administrative Space – The Impact of the Council of Europe’s Acquis on National Legal Systems

## Abstract

This article analyzes the mechanisms through which the Council of Europe’s acquis influences the development of national administrative law systems in Europe and evaluates the process of forming a common European administrative space. The author employed a dogmatic-exegetical method to analyze the Council of Europe’s normative documents, a legal functionalism method to identify procedural standards developed by the European Court of Human Rights, and a comparative method enabling comparison of reception and implementation mechanisms in selected Western and Central-Eastern European legal systems. The analysis demonstrated that Council of Europe standards, despite their often non-binding character, effectively shape a common administrative space through two principal mechanisms – judicial reception and direct legislative implementation. A pivotal role is played by Strasbourg jurisprudence, recommendations of the Council of Europe’s Committee of Ministers, and opinions of the Venice Commission. In conclusion, the article proposes directions for *de lege ferenda* reforms of the Polish administrative law system, including constitutional recognition of the right to good administration,

ANNA DĄBROWSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego, ORCID – 0000-0001-7843-3816, e-mail: anna.dabrowska@urad.edu.pl

---

\* Opracowanie jest rozwinięciem referatu wygłoszonego podczas XXIV Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej *O administracji i prawie administracyjnym w dobie zmieniającej się rzeczywistości*, która odbyła się w Izbicku w dniach 11–13 czerwca 2025 r.

digital modernization of procedures, and strengthening guarantees of fair administrative proceedings.

**KEYWORDS:** Council of Europe, common administrative space, right to good administration, harmonization of administrative law, procedural standards

**SŁOWA KLUCZOWE:** Rada Europy, wspólna przestrzeń administracyjna, prawo do dobrej administracji, harmonizacja prawa administracyjnego, standardy proceduralne

## 1 | Wprowadzenie

Współczesne europejskie państwo prawa opiera się nie tylko na konstytucyjnych gwarancjach materialnych, ale również na rozwiniętych standardach proceduralnych, które warunkują skuteczną ochronę praw jednostki w relacjach z administracją publiczną. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje dorobek Rady Europy (dalej: RE), który – mimo że pierwotnie koncentrował się na ochronie klasycznych praw człowieka – z czasem przekształcił się w źródło zasad organizujących funkcjonowanie administracji publicznej w duchu rzetelności, przejrzystości i sprawiedliwości proceduralnej.

Koncepcja wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej, wyłaniająca się z działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał), Komitetu Ministrów Rady Europy (dalej: KMRE) oraz organów eksperckich, takich jak Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (dalej: Komisja Wenecka), znajduje coraz szersze zastosowanie w praktyce państw członkowskich. Zjawisko to nabrało szczególnego znaczenia po 1989 r., kiedy to państwa Europy Środkowo-Wschodniej, wychodząc z systemu autorytarnego, zaczęły intensywnie poszukiwać punktów odniesienia dla reformy swoich struktur administracyjnych.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie, w jaki sposób standardy wypracowane przez RE wpływają na krajowe systemy prawa administracyjnego zarówno poprzez mechanizmy recepcji w orzecznictwie i praktyce sądowej, jak i poprzez bezpośrednią implementację w przepisach prawa. Analiza uwzględnia zróżnicowane modele krajowe, dynamikę transformacji ustrojowych oraz aktualne wyzwania, takie jak cyfryzacja administracji

czy napięcia między porządkami prawnymi RE i UE. Autorka stawia tezę, zgodnie z którą dorobek RE, realizowany głównie poprzez orzecznictwo ETPC i rekomendacje KMRE, skutecznie kształtuje wspólną przestrzeń administracyjną w państwach Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej w okresie po 1990 r. poprzez harmonizację wartości, zasad i standardów proceduralnych administracji publicznej.

W opracowaniu zastosowano zintegrowane podejście metodologiczne, łączące metody właściwe dla nauk prawnych i administracyjnych, dostosowane do specyfiki badania harmonizacji prawa administracyjnego w kontekście europejskim. Metodę dogmatyczno-egzegetyczną przyjęto jako podstawę analizy normatywnej głównych dokumentów RE, obejmującej systematyczną egzegezę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>[1]</sup> (dalej: Konwencja, EKPC), ze szczególnym uwzględnieniem art. 6 (prawo do rzetelnego procesu), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego), a także kluczowych rekomendacji KMRE. Metodę funkcjonalizmu prawniczego wykorzystano zaś w celu identyfikacji i systematyzacji standardów proceduralnych wypracowanych przez ETPC. Analizą objęte zostały przełomowe orzeczenia, a kryterium ich doboru stanowiło znaczenie danego orzeczenia dla rozwoju europejskich standardów administracyjnych oraz jego wpływu na orzecznictwo krajowe. Metodę prawno-porównawczą zastosowano celem analizy mechanizmów recepcji i implementacji standardów europejskich w różnych systemach prawnych. Dobór państw do analizy porównawczej oparto na czterech kryteriach metodologicznych. Kryterium geograficzno-historyczne zapewniło reprezentację dwóch głównych regionów Europy – Zachodniej (stabilne demokracje) oraz Środkowo-Wschodniej (państwa postkomunistyczne po 1989 r.). Kryterium tradycji prawnej uwzględniło różne rodziny prawne zgodnie z klasyfikacją R. Davida i J. Brierleya<sup>[2]</sup> – *common law* (Wielka Brytania), *civil law* germański (Niemcy, Austria), *civil law* romanistyczny (Francja, Włochy, Hiszpania), systemy nordyckie (Szwecja) oraz systemy postsojalistyczne (Polska, Czechy). Kryterium chronologiczne objęło zaś państwa reprezentujące różne fazy implementacji standardów RE – pionierów

<sup>1</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

<sup>2</sup> Zob. René David i John E.C. Brierley, "Major Legal Systems in the World Today," *Journal of the Indian Law Institute*, nr 21 (1) (1979): 419 – 426.

(Austria – 1925 r., Szwecja – 1986 r.), falę lat 90. XX wieku (Włochy – 1990 r., Portugalia – 1991 r., Holandia – 1994 r.), państwa postkomunistyczne (Czechy – 2004 r., Polska – po 1989 r., z reformami w 2017 r.) oraz późnych adaptatorów (Francja – 2015 r., Hiszpania – 2015 r.). Ostatnie z kryteriów, kryterium instytucjonalne, pozwoliło uwzględnić różne modele kontroli administracyjnej – od dualistycznego (Francja, Niemcy), przez monistyczny (Wielka Brytania, kraje nordyckie), aż po mieszany (Polska, Czechy).

## 2 | Koncepcja wspólnej przestrzeni administracyjnej w Europie – uwagi ogólne

Dynamicznie rozwijająca się koncepcja wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej ma swoją genezę w przekonaniu, że ochrona praw człowieka wymaga nie tylko materialnych gwarancji, ale również proceduralnych standardów działania administracji publicznej<sup>[3]</sup>. Jest to przestrzeń, w której harmonijnie współistnieją wartości, standardy i praktyki administracyjne czerpiące istotne inspiracje z dorobku RE. Choć przestrzeń ta nie została formalnie ustanowiona, wyraźnie przejawia się w działaniach państw członkowskich organizacji<sup>[4]</sup>.

Rada Europy powstała 5 maja 1949 r.<sup>[5]</sup> jako pierwsza europejska organizacja rządowa i od początku swojego istnienia koncentrowała się na promocji demokratycznych wartości i praworządności<sup>[6]</sup>. Państwa podpisujące akt założycielski organizacji zadeklarowały: „[...] swoje głębokie przywiązania do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej

<sup>3</sup> Zob. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak i Paweł Jaroniak, red. *75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie europejskiej przestrzeni prawnej w obszarze demokracji* (Toruń: Adam Marszałek, 2025), 77.

<sup>4</sup> Na dzień 1 maja 2025 r. członkami RE jest 46 państw. Zob. <https://www.coe.int/en/web/portal/members-states> [dostęp: 1.05.2025].

<sup>5</sup> Zob. Statut Rady Europy z dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

<sup>6</sup> Zob. Elżbieta Dynia, „Zasada demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka jako warunek członkostwa w Radzie Europy,” *Stosunki Międzynarodowe*, nr 5 (2020): 35 – 49.

demokracji”. Celem RE jest dążenie do większej jedności między państwami członkowskimi w celu ochrony i realizacji ideałów oraz zasad, które je łączą, a także wspieranie postępu ekonomicznego i społecznego. Kluczowe zobowiązanie państw członkowskich, wynikające z art. 3 Statutu RE, to przestrzeganie zasad rządów prawa i gwarantowanie podstawowych praw człowieka wszystkim osobom znajdującym się w granicach ich jurysdykcji.

Zatem RE od początku swego powstania promowała i nadal promuje demokrację, rządy prawa i prawa człowieka, tworząc w ramach swojej działalności prawotwórczej dokumenty o charakterze *hard law* oraz instrumenty *soft law*. Jednak dopiero w latach 70. XX wieku, wraz z rozwojem orzecznictwa ETPC, zaczęły krystalizować się konkretne standardy dotyczące funkcjonowania administracji publicznej<sup>[7]</sup>.

Koncepcja wspólnej przestrzeni administracyjnej zyskała szczególne znaczenie po upadku komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej, gdy państwa tego regionu potrzebowały wzorców dla reformy swoich systemów administracyjnych. RE wypełniła tę lukę, oferując nie tylko normatywne standardy, ale również praktyczne wsparcie w procesie transformacji ustrojowej<sup>[8]</sup>.

### 3 | Kluczowe instytucje Rady Europy wnoszące wkład w rozwój wspólnej przestrzeni administracyjnej

Architektura instytucjonalna oddziaływania RE na kształtowanie standardów administracyjnych opiera się na współdziałaniu kilku kluczowych organów i instytucji, z których wszystkie wnoszą odrębny, choć komplementarny wkład w rozwój europejskiej przestrzeni administracyjnej. Jednym z głównych kreatorów standardów jest KMRE – prawotwórczy organ decyzyjny RE, który, działając w imieniu organizacji, rozważa środki

---

<sup>7</sup> Warto podkreślić, że choć RE odegrała pionierską rolę w tworzeniu standardów administracyjnych, równolegle, na poziomie wspólnotowym, kształtowała się praktyka instytucji Wspólnot Europejskich (następnie UE), która uzupełniała standardy proceduralne m.in. przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Integracja tych dorobków tworzy dziś hybrydową strukturę standardów europejskich w administracji publicznej.

<sup>8</sup> Zob. Jacek Jagielski i Marek Wierzbowski, red. *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 162.

właściwe dla realizacji celu organizacji, włączając w to zawieranie konwencji i umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki odnośnie do poszczególnych spraw. Ustalenia organu mogą, w stosownych wypadkach, przybierać formę zaleceń dla rządów członków<sup>[9]</sup>. Znaczenie KMRE przejawia się przede wszystkim w tworzeniu dokumentów z zakresu „miękkiego prawa” w obszarze administracji publicznej. Choć dokumenty te nie mają mocy prawnie wiążącej, niemniej jednak są ważne w kształtowaniu działalności państw członkowskich organizacji<sup>[10]</sup>, wywierają bowiem znaczący wpływ na ich wewnętrzne porządki prawne<sup>[11]</sup>. W praktyce państw członkowskich dokumenty te często są implementowane poprzez tzw. transpozycję miękką (ang. *soft transposition*) polegającą na dostosowaniu praktyk administracyjnych i orzecznictwa krajowego bez formalnej inkorporacji do ustawodawstwa.

Fundamentalną rolę w kształtowaniu wspólnej przestrzeni administracyjnej odgrywa również ETPC za sprawą swojego orzecznictwa. Jako strażnik EKPC dokonuje wykładni jej postanowień. Konwencja, choć pierwotnie nie była pomyślana jako instrument kształtujący prawo administracyjne, stała się *de facto* konstytucją europejskiej przestrzeni administracyjnej. W interesującym nas obszarze istotna jest szczególnie interpretacja art. 6 (prawo do rzetelnego procesu), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) EKPC<sup>[12]</sup>.

W wyroku w sprawie *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1975 r.<sup>[13]</sup> Trybunał po raz pierwszy uznał, że prawo do sądu obejmuje również dostęp

<sup>9</sup> Zob. art. 15 Statutu RE.

<sup>10</sup> Zob. Jerzy Jaskiernia, „Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary,” w *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. Barbara Mikołajczyk i Joanna Nowakowska-Małusecka (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2009), 256.

<sup>11</sup> Zob. Michał Balcerzak, „Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka,” w *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. Irena Głuszczynska i Kazimierz Lankosz (Wyższa Szkoła Administracji: Bielsko-Biała, 2008), 7.

<sup>12</sup> Szerzej zob. Agnieszka Skóra i Agnieszka Krawczyk, „Ochrona prawna w systemie Konwencji Europejskiej,” w *System Prawa Administracyjnego. Tom 3: Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 279 – 335.

<sup>13</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 4451/70.

do sprawiedliwej procedury administracyjnej. Przełomowe znaczenie miał też wyrok w sprawie *König przeciwko Niemcom* z 1978 r.<sup>[14]</sup>, w którym Trybunał rozszerzył zakres stosowania art. 6 EKPC na postępowania administracyjne mające charakter quasisądowy. Ważna okazała się także linia orzecznicza dotycząca prawa do wysłuchania (*audi alteram partem*), rozwinięta w sprawach takich jak *McMichael przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1995 r.<sup>[15]</sup> czy *T. i V. przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1999 r.<sup>[16]</sup> Trybunał konsekwentnie podkreślił w nich, że efektywność ochrony praw człowieka wymaga zapewnienia jednostce realnej możliwości przedstawienia swojego stanowiska przed podjęciem decyzji wpływającej na jej sytuację prawną.

Warto podkreślić, że współczesne orzecznictwo strasburskie rozwija standardy komunikacji z obywatelami. W wyroku w sprawie *S.M. przeciwko Chorwacji* z 2020 r. ETPC ustalił obowiązek formułowania uzasadnień decyzji w języku rzeczywiście zrozumiałym dla adresata, wykraczając poza formalną poprawność prawną<sup>[17]</sup>.

Orzecznictwo Trybunału dotyczące przepisu art. 6 EKPC, gwarantującego prawo do rzetelnego procesu, rozszerzone zostało na wiele aspektów funkcjonowania administracji publicznej. Wynika z niego, że przepis ten wymusza na organach administracji publicznej zapewnienie m.in. możliwości obrony oraz jawności postępowania i prawa odwołania się do sądu.

Przepis art. 8 EKPC, chroniący prawo do życia prywatnego i rodzinnego, stał się podstawą formułowania obowiązków proceduralnych administracji, szczególnie w zakresie wysłuchania i uzasadniania decyzji. Trybunał wskazuje na działania administracji dotyczące np. wyłączeń, kontroli sanitarnej czy eksmisji, które powinny być proporcjonalne i zgodne z prawem. Gwarancję w zakresie realnej możliwości odwołania od każdej decyzji ingerującej w prawa jednostki organ podkreśla zaś w wyrokach dotyczących interpretacji przepisu art. 13 EKPC, który gwarantuje prawo do skutecznego środka odwoławczego. Jego wykładnia przez orzecznictwo strasburskie dopełnia system ochrony proceduralnej i nakłada obowiązek zapewnienia efektywnego mechanizmu zaskarżania decyzji administracyjnych.

<sup>14</sup> Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie *König przeciwko Niemcom*, skarga nr 6232/73.

<sup>15</sup> Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1995 r. w sprawie *McMichael przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 16424/90.

<sup>16</sup> Marek Zubik, "Prawo do sądu w orzecznictwie ETPCz," *Państwo i Prawo*, nr 9 (2010): 3 – 18.

<sup>17</sup> Wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie *S.M. przeciwko Chorwacji*, skarga nr 60561/14.



W rozwój standardów znaczący wkład wnoszą również organy eksperckie, w szczególności Komisja Wenecka. Działa ona jako platforma ekspercka, opracowując opinie i raporty, które stanowią cenne źródło analityczne i interpretacyjne dla rozwoju zasad dobrej administracji. Szczególne znaczenie mają jej opracowania dotyczące niezależności administracji, jakości legislacji oraz standardów postępowania administracyjnego. W jednym z raportów z 2011 r. w rozdziale IV Komisja Wenecka wylicza elementy zasady *rule of law*, takie jak legalność (w tym przejrzysty i demokratyczny proces legislacyjny), pewność prawa, zakaz arbitralności, dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami, w tym do sądowej kontroli aktów administracyjnych, poszanowanie dla praw człowieka, niedyskryminacja i równość wobec prawa<sup>18</sup>.

Komisja Wenecka pełni funkcję pomostu między teorią prawniczą a praktyką ustrojową, przekładając abstrakcyjne zasady na konkretne rozwiązania prawne. Jej znaczenie wykracza przy tym poza samą RE – opinie Komisji Weneckiej są coraz częściej cytowane przez instytucje Unii Europejskiej (dalej: UE), Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy oraz organy Organizacji Narodów Zjednoczonych, co uwidacznia ich rosnący autorytet w sferze standardów instytucjonalnych o charakterze transnarodowym.

## 4 | Normatywne podstawy wspólnej przestrzeni administracyjnej w dorobku Rady Europy i jej charakter

Normatywne podstawy wspólnej przestrzeni administracyjnej obejmują zarówno traktaty, jak i źródła prawa miękkiego, powstające w ramach prawotwórczej działalności RE. Wśród umów międzynarodowych kluczowe miejsce zajmuje EKPC. Prócz niej do najważniejszych traktatów powstałych pod auspicjami organizacji, które dotyczą zarówno ogólnych zasad funkcjonowania administracji publicznej, jak i szczegółowych kwestii związanych

<sup>18</sup> Szerzej zob. Jakub Kociubiński, “Przestrzeganie prawnomiędzynarodowych standardów ustroju państwa (analiza działalności Komisji Weneckiej),” *Państwo i Prawo*, nr 12 (2016): 41 – 42; Marcin Rulka, “Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe,” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 5 (2016): 4 – 10.



z prawami obywateli, dostępem do informacji, współpracą transgraniczną i etyką urzędniczą, należą m.in. Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>[19]</sup>, Konwencja o dostępie do dokumentów urzędowych<sup>[20]</sup>, Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi<sup>[21]</sup> czy Europejska konwencja o obliczaniu terminów<sup>[22]</sup>.

Istotną rolę odgrywają również dokumenty z zakresu prawa miękkiego, do których należą m.in.:

- rezolucja Rec(77)31 dotycząca ochrony jednostki przed aktami organów administracji i wskazująca na standardy, jakie powinny obowiązywać w tych relacjach, obejmująca prawa i obowiązki, które państwa członkowskie powinny gwarantować w krajowych regulacjach postępowania administracyjnego<sup>[23]</sup>. Jak wskazuje G. Krawiec,

---

<sup>19</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). W art. 8 gwarantuje ona prawo do kontroli sądowej aktów samorządu terytorialnego. Traktat ten, ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie RE, stanowi pierwszy wiążący instrument prawa międzynarodowego formułujący standardy administracyjne na poziomie lokalnym. Zob. Roman Sowiński, w Zyta Gilowska, Leon Kieres i Roman Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie* (Warszawa: FRDL, 1993); Tomasz Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* (Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 2005); Anna Michalak, “Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (48) (2019): 85 – 101.

<sup>20</sup> Konwencja o dostępie do dokumentów urzędowych z dnia 18 czerwca 2009 r., tekst dostępny pod adresem: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=205> [dostęp: 3.05.2025]. Jest to pierwszy obowiązujący prawnie instrument międzynarodowy dotyczący dostępu do dokumentów instytucji publicznych. Przyznaje, że przejrzystość jest ważna dla administracji i jej legitymizacji, a prawo do informacji dla samorozwoju ludzi i ochrony ich praw. Opisuje minimalne standardy konieczne w procedurach rozpatrywania wniosków o informację.

<sup>21</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

<sup>22</sup> Europejska konwencja o obliczaniu terminów z dnia 16 maja 1972 r., tekst dostępny pod adresem: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=076> [dostęp: 3.05.2025]. Konwencja ta ma na celu harmonizację europejskich zasad liczenia terminów zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, stosować można ją do terminów określonych przez prawo, organy arbitrażowe i strony umowy.

<sup>23</sup> Resolution Rec(77)31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. Adopted by the Committee of Ministers on

rezolucja ta podłożyła podwaliny pod system zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego. Była ona odpowiedzią na coraz bardziej widoczny wzrost aktywności administracji publicznej, będący cechą charakterystyczną w rozwoju współczesnego państwa<sup>[24]</sup>,

- rekomendacja Rec(2004)20 w sprawie sądowego przeglądu aktów administracyjnych<sup>[25]</sup>, która kodyfikuje standardy kontroli sądowej działalności administracji. Dokument ten formułuje zasady dostępu do sądu, zakresu kontroli sądowej oraz środków odwoławczych. Ustanawia minimalne standardy, które powinny charakteryzować systemy kontroli sądowej administracji w państwach członkowskich. Przewiduje m.in. prawo do skutecznego środka odwoławczego, zasadę proporcjonalności kontroli sądowej oraz obowiązek zapewnienia realnej możliwości wykonania orzeczeń sądowych;
- rekomendacja Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji<sup>[26]</sup>, która po raz pierwszy kompleksowo definiuje europejskie standardy funkcjonowania administracji publicznej. Formułuje katalog zasad, które powinny przyświecać działalności administracji publicznej: zasadę praworządności, równości, bezstronności, proporcjonalności, pewności prawnej, terminowości działania oraz obowiązku uzasadniania decyzji. Zasady w niej ujęte stanowią również punkt odniesienia dla Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji<sup>[27]</sup> uchwalonego przez

---

28 September 1977. Zob. również omówienie rekomendacji: Zbigniew Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich* (Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 1997), 103 – 105.

<sup>24</sup> Zob. Grzegorz Krawiec, “Europejskie standardy związane z przebiegiem postępowania administracyjnego,” *Roczniki Administracji*, nr 11 (1) (2011): 3.

<sup>25</sup> Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers’ Deputies.

<sup>26</sup> Recommendation Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers’ Deputies. Szerzej na temat rekomendacji Rec(2007)7 zob. Kmiecik, “Europejska formuła prawa do dobrej administracji – aspekt procesowy,” W *System Prawa Administracyjnego*. Tom 3, 338 i n.; Jerzy Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych* (Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2007); Zbigniew Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne a prawo europejskie* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 58 – 93.

<sup>27</sup> Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, 38.

Parlament Europejski w 2001 r., który podjął próbę ich implementacji w ramach administracji unijnej<sup>[28]</sup>.

Na gruncie analizowanej rekomendacji oraz orzecznictwa ETPC wyłania się koncepcja prawa do dobrej administracji<sup>[29]</sup>, która choć nie została *expressis verbis* sformułowana w EKPC, uznawana jest za nowe prawo człowieka trzeciej generacji<sup>[30]</sup>. Prawo to obejmuje zarówno aspekty proceduralne (prawo do wysłuchania, uzasadnienia decyzji, dostępu do akt), jak i materialne (obowiązek działania w interesie publicznym, proporcjonalność środków).

Dorobek RE w zakresie kształtowania standardów administracyjnych charakteryzuje się stopniowością i ewolucyjnością. Stopniowość należy rozumieć jako etapowy postęp uwzględniający różnice ustrojowe, historyczne i kulturowe między poszczególnymi państwami członkowskimi organizacji. Przykładem stopniowego rozwoju jest choćby rozszerzenie art. 6 EKPC na sprawy administracyjne. Ewolucyjność należy zaś postrzegać jako dostosowanie do nowych wyzwań, np. związanych z cyfryzacją czy migracją, zgodnie z ideą EKPC jako „żywego instrumentu”.

Organizacja ta, tworząc umowy międzynarodowe oraz instrumenty „miękkie”, jak również za sprawą orzecznictwa ETPC, zdołała stworzyć spójny system zasad i standardów, które obecnie stanowią punkt odniesienia dla reform administracyjnych w całej Europie. Ten proces „cichej konstytucjonalizacji” europejskiej przestrzeni administracyjnej stanowi jedno z najważniejszych osiągnięć integracji europejskiej w sferze prawa publicznego.

---

<sup>28</sup> Szerzej na ten temat zob. np. Andrzej Igor Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski* (Toruń: Adam Marszałek, 2008); Giacinto della Cananea, “Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law,” *European Public Law*, nr 9 (4) (2003): 563 i n.

<sup>29</sup> Zob. Anna Gołębiowska i Piotr Benedykt Zientarski, “Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej,” w *Efektywność działania administracji publicznej*, red. Anna Gołębiowska i Piotr Benedykt Zientarski (Warszawa: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, 2016), 11 – 30.

<sup>30</sup> Warto zwrócić uwagę, że prawo do dobrej administracji zostało wprost zagwarantowane w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP UE), który stanowi najpełniejszy katalog praw proceduralnych jednostki w relacjach z administracją. Choć dokument ten obowiązuje wyłącznie w ramach stosowania prawa UE, jego standardy oddziałują na wykładnię i recepcję krajową.

Mimo różnorodności systemów administracyjnych w państwach członkowskich dorobek ten uznawany jest w mniejszym bądź większym zakresie przez wszystkie państwa, opiera się on bowiem na wspólnych wartościach.

## 5 | Mechanizmy recepcji i implementacji standardów europejskich w krajowych porządkach prawnych

Na wstępie warto zaznaczyć, że pojęcia recepcji i implementacji, choć często stosowane zamiennie, mają odmienne znaczenie w analizie prawniczej. Recepcja odnosi się bowiem do procesu przyjmowania i adaptowania standardów europejskich przez sądy krajowe oraz doktrynę, bez konieczności ich formalnego wprowadzenia do ustawodawstwa. Typowym mechanizmem recepcji jest uwzględnianie orzecznictwa ETPC w wykładni prawa krajowego.

Implementacja z kolei dotyczy działań ustawodawczych lub wykonawczych, które formalnie wprowadzają określone normy do krajowego porządku prawnego, np. poprzez nowelizacje ustaw, wydawanie rozporządzeń czy tworzenie nowych instytucji. Oba mechanizmy współistnieją, uzupełniając się nawzajem i przyczyniając do tworzenia zharmonizowanej przestrzeni europejskiej administracji publicznej.

Sądy administracyjne odgrywają kluczową rolę jako „przełączniki” europejskich standardów do krajowych porządków prawnych. Proces ten, określany w literaturze jako *judicial reception*<sup>[31]</sup>, polega na stopniowym inkorporowaniu zasad wypracowanych przez ETPC i RE do orzecznictwa wewnętrznego. W Polsce jest on szczególnie widoczny w orzecznictwie sądów administracyjnych po przystąpieniu Polski do RE.

Podobne standardy są zauważalne w innych państwach europejskich. W Czechach Najwyższy Sąd Administracyjny w Brnie systematycznie odwołuje się do orzecznictwa ETPC, zwłaszcza w sprawach dotyczących prawa

<sup>31</sup> W ramach omawianej analizy chodzi o proces wykładni dostosowawczej do standardów Rady Europy i ETPC w orzecznictwie sądów krajowych, bez konieczności formalnej transpozycji ustawowej. Zob. Alec Stone-Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 195 – 220.

do wysłuchania<sup>[32]</sup>. W jednym ze swych wyroków z 2005 r. czeski Najwyższy Sąd Administracyjny stwierdził wprost, że standardy RE w zakresie procedur administracyjnych mają charakter wiążący dla organów krajowych mimo braku formalnej ratyfikacji odpowiednich dokumentów<sup>[33]</sup>.

Mechanizm ten nie ogranicza się wyłącznie do państw postkomunistycznych. Również brytyjskie sądy administracyjne, począwszy od lat 70. XX wieku, stopniowo adaptowały standardy ETPC, tworząc *common law of good administration*<sup>[34]</sup>. Podobnie francuski Conseil d'État systematycznie wprowadzał europejskie standardy, choć proces ten przebiegał ostrożniej z uwagi na silne tradycje własnego systemu prawa administracyjnego<sup>[35]</sup>.

Warto jednak mieć na uwadze fakt, że recepcja standardów europejskich przez orzecznictwo krajowe nie zawsze przebiega bez napięć. W doktrynie podkreśla się, że w ostatnich latach nie brak kontrowersji dotyczących zakresu, w jakim orzecznictwo ETPC może wpływać na konstytucyjną tożsamość państw członkowskich. Jako przykład można wskazać głośne spory wokół wyroków ETPC w sprawach dotyczących ingerencji w krajowe systemy sądownicze, zwłaszcza dotyczące Polski<sup>[36]</sup> czy Węgier<sup>[37]</sup>. W tym kontekście pojawia się pytanie o granice adaptacji standardów europejskich i o to, czy sądy krajowe powinny przyjmować je automatycznie, czy też dokonywać ich krytycznego oglądu przez pryzmat norm konstytucyjnych.

Implementacja europejskich standardów w kodyfikacjach postępowania administracyjnego nie ma wyłącznie charakteru technicznego. Proces ten opiera się na wspólnej aksjologii państw europejskich, w której kluczową rolę odgrywiają zasady rzetelności, przejrzystości, zaufania do władzy publicznej oraz partycypacji obywatelskiej. To właśnie te wartości legły u podstaw nowelizacji wielu aktów prawnych, które dostosowują prawo wewnętrzne do zaleceń RE i orzecznictwa ETPC.

---

<sup>32</sup> Szerzej: Dušan Hendrych et al., *Správní právo. Obecná část* (Praha: C.H. Beck, 2016), 178 - 185.

<sup>33</sup> Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Brnie z dnia 29 czerwca 2005 r., z As 8/2004-87, *Soudní Judikatura*, nr 9 (2005): 234.

<sup>34</sup> Carol Harlow i Richard Rawlings, *Law and Administration* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 456 - 478.

<sup>35</sup> Jean-Bernard Auby, *La globalisation, le droit et l'État* (Paris: LGDJ, 2010), 234 - 245.

<sup>36</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18 oraz wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43477/19.

<sup>37</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12.

Drugi istotny mechanizm recepcji standardów europejskich stanowi reforma kodyfikacji postępowania administracyjnego. Proces ten przybiera jednak różne formy z uwagi na fakt, że w poszczególnych państwach istnieją odrębne tradycje prawa administracyjnego, często znacznie się od siebie różniące.

W Polsce reforma kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. (dalej: k.p.a.)<sup>[38]</sup> stanowiła bezpośrednią implementację standardów wypracowanych przez RE. Wprowadzenie wówczas zasady rozstrzygania spraw w rozsądnym terminie (art. 35 § 3a k.p.a.<sup>[39]</sup>) było bezpośrednią transpozycją rekomendacji Rec(2004)20<sup>[40]</sup>. Analogicznie art. 7 § 1 k.p.a. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2017 r., statuujący obowiązek działania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej, odzwierciedla europejską koncepcję dobrej administracji<sup>[41]</sup>.

W odniesieniu do omawianej kwestii można również wskazać przykład hiszpańskiej ustawy Ley 39/2015 r.<sup>[42]</sup>, która w całości została oparta na standardach RE. Stanowi ona pierwszą w Europie pełną kodyfikację zasad dobrej administracji w duchu standardów strasburskich<sup>[43]</sup>. Szczególnie widoczne jest to w art. 13–18 wspomnianej ustawy, regulujących prawa obywateli w postępowaniu administracyjnym, które stanowią dosłowną transpozycję rekomendacji Rec(2007)7.

---

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

<sup>39</sup> Zgodnie z art. 35 § 3a k.p.a. „załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania”.

<sup>40</sup> Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on the judicial review of administrative acts. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers’ Deputies.

<sup>41</sup> Barbara Adamiak i Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 89 – 95. Szerzej o zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej zob. np. Joanna Smarż, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego,” *Prawo i Więź*, nr 54 (1): 505 – 527.

<sup>42</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *Boletín Oficial del Estado* nr 236, 2 października 2015 r., tekst ustawy dostępny pod adresem <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> [dostęp: 15.05.2025].

<sup>43</sup> Eduardo García de Enterría, *Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la aplicación judicial efectiva de los derechos fundamentales* (Madrid: Thomson Civitas, 2007), 123.



W państwach nordyckich implementacja przebiegała w sposób bardziej ewolucyjny. W Szwecji ustawa Förvaltningslag z 1986 r.<sup>[44]</sup> pierwotnie zawierała wiele rozwiązań zgodnych z późniejszymi standardami RE. W konsekwencji w doktrynie uważa się to za dowód, iż nordycka tradycja prawa administracyjnego naturalnie harmonizuje z europejskimi standardami proceduralnymi<sup>[45]</sup>.

Standardy RE wywierają znaczący wpływ na szeroko rozumiane reformy administracyjne, wykraczając poza czysto proceduralne aspekty funkcjonowania administracji publicznej. W Polsce reforma administracji publicznej z 1998 r. została przeprowadzona z uwzględnieniem standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Jak wskazuje M. Kulesza, decentralizacja administracji publicznej była możliwa dzięki adaptacji europejskich standardów autonomii lokalnej<sup>[46]</sup>. Podobnie reforma służby cywilnej z 2008 r.<sup>[47]</sup> bezpośrednio implementowała standardy RE dotyczące neutralności i profesjonalizmu administracji publicznej.

W Czechach kompleksowa reforma administracji publicznej z 2000 r. również była bezpośrednio inspirowana strasburskimi standardami. Tamtejszy Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2001 r. wskazał, że reforma administracji terytorialnej musi uwzględniać zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wiążące standardy międzynarodowe<sup>[48]</sup>.

Warto odnieść się również do przykładu Wielkiej Brytanii, gdzie mimo braku skodyfikowanego prawa administracyjnego standardy RE wywierają znaczący wpływ na reformy administracyjne. Wprowadzenie Office of the Parliamentary Commissioner for Administration w 1967 r.<sup>[49]</sup> było bezpośrednio inspirowane skandynawskim modelem ombudsmana promowanym przez RE. Brytyjskie reformy administracji od lat 60. XX wieku

---

<sup>44</sup> Förvaltningslag (1986:223), *Svensk författningssamling*, 1986, tekst ustawy dostępny pod adresem [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-1986223\\_sfs-1986-223/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-1986223_sfs-1986-223/) [dostęp: 15.05.2025].

<sup>45</sup> Zob. Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt* (Malmö: Liber-Hermod, 2008), 78 – 82.

<sup>46</sup> Michał Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce* (Warszawa, 2002), 156 – 167.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505).

<sup>48</sup> Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Brnie z dnia 15 marca 2001 r., 6 A 12/2000-35, *Soudní Judikatura*, nr 5 (2001): 178.

<sup>49</sup> Parliamentary Commissioner Act 1967, *The Public General Acts* (1967), chap. 13.



systematycznie implementują europejskie standardy dobrej administracji, mimo braku formalnej ratyfikacji odpowiednich dokumentów<sup>[50]</sup>.

Wpływy standardów europejskich na reformy administracyjne przejawiają się również w sferze cyfryzacji administracji publicznej. Rekomendacja Rec(2004)15 w sprawie *electronic governance*<sup>[51]</sup> stała się podstawą dla reform cyfryzacyjnych w wielu państwach europejskich. Również w Polsce Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego do 2020 r.<sup>[52]</sup> bezpośrednio odwoływała się do tej rekomendacji.

W kontekście cyfryzacji administracji warto podkreślić, że rekomendacja Rec(2004)15 stanowiła punkt wyjścia, lecz współcześnie kluczowe znaczenie mają bardziej aktualne wytyczne, szczególnie Guidelines on Digital Transformation in Public Administration z 2021 r. Przyjęty przez KMRE dokument wskazuje na konieczność zapewnienia równoważnych gwarancji proceduralnych w środowisku cyfrowym. Dotyczy to w szczególności przejrzystości algorytmicznego podejmowania decyzji administracyjnych (tzw. e-decyzji), prawa do ludzkiej interwencji oraz zapewnienia dostępu do uzasadnienia decyzji generowanej automatycznie. W ten sposób tworzy się nowy, dynamiczny obszar standardów europejskich, oparty na założeniu, że zasady rzetelnego postępowania muszą obowiązywać niezależnie od formatu i medium, w jakim działa administracja publiczna.

Mechanizmy recepcji i implementacji standardów europejskich w wewnętrznych porządkach prawnych charakteryzują się różnorodnością i kompleksowością. Proces ten przebiega jednolicie, lecz dostosowuje się do specyfiki każdego systemu prawnego, tworząc mozaikę rozwiązań, które przy zachowaniu lokalnej specyfiki implementują wspólne europejskie standardy administracyjne.

<sup>50</sup> Dawn Oliver, *Government in the United Kingdom* (Philadelphia: Milton Keynes, 1991), 234 – 245.

<sup>51</sup> Recommendation Rec(2004)15 of the Committee of Ministers to member states on electronic governance. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies.

<sup>52</sup> *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do 2020 roku*, uchwała Rady Ministrów z dnia 18 września 2013 r.

## 6 | Analiza komparatywna procesów harmonizacji – wybrane systemy prawne

Proces harmonizacji standardów administracyjnych w Europie przebiegał w sposób zróżnicowany, odzwierciedlając różnice ustrojowe, historyczne i kulturowe między poszczególnymi państwami członkowskimi RE. Analiza porównawcza ujawnia trzy główne modele adaptacji europejskich standardów – ewolucyjny (charakterystyczny dla państw Europy Zachodniej), rewolucyjny (typowy dla państw postkomunistycznych) oraz hybrydowy (występujący w niektórych państwach śródziemnomorskich).

Analiza procesów harmonizacji w ośmiu kluczowych państwach europejskich ujawnia znaczące różnice w zakresie chronologii, instrumentów implementacji oraz stopnia zgodności z europejskimi standardami administracyjnymi.

Austria reprezentuje model prekursorski z najwcześniejszą kodyfikacją procedury administracyjnej z 1925 r. – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>[53]</sup> (dalej: AVG), dokumentem, który wpłynął na kształtowanie się standardów w innych systemach prawnych i osiągnął bardzo wysoki stopień implementacji standardów Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji.

Wielka Brytania charakteryzuje się brakiem formalnej kodyfikacji i ewolucyjnym modelem kazuistycznym, gdzie główne instrumenty recepcji stanowią *judicial review* oraz rozwój *common law*, z kluczową reformą w postaci Parliamentary Commissioner Act z 1967 r. Stopień implementacji w tym kraju jest wysoki, lecz nieco niższy niż w przypadku Austrii.

Francja przyjęła model ewolucyjny z opóźnieniem, wprowadzając pierwszą kompleksową kodyfikację procedury administracyjnej, Code

<sup>53</sup> Austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 21 czerwca 1925 r., RGBL. No. 274. 3. Jej charakterystykę przedstawił Erwin Melichar, "Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii," w *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich. Teksty i komentarze*, red. Jan Pruszyński (Wrocław: Ossolineum, 1986), 15 i n. Warto wskazać, że w Austrii w 1925 r. uchwalono pakiet ustaw upraszczających administrację (*Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung*). W skład tego pakietu weszły ustawy regulujące: ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie karno-administracyjne. Aktom tym towarzyszyły ustawy regulujące kompetencje administracji: wprowadzająca i ustrojowa. Ponadto na pakiet ustaw dla uproszczenia administracji składały się przepisy dotyczące prawa materialnego. Szerzej zob. Ewald Wiederin, w *Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. Armin von Bogdandy, Sabino Cassese i Peter Michael Huber (Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2010), 206 i n.

des relations entre le public et l'administration, dopiero w 2015 r. i wykorzystując jako instrumenty recepcji orzecznictwo Conseil d'État oraz *soft transposition*, co skutkuje średnim poziomem implementacji.

Niemcy realizują model ewolucyjny systematycznie od 1976 r., poprzez *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* i *judicial reception*, przeprowadzając sukcesywne reformy federalne, i osiągają również bardzo wysoki stopień implementacji.

Szwecja reprezentuje model ewolucyjny naturalny z *Förvaltningslag* z 1986 r., gdzie instrumentami recepcji są tradycyjna instytucja ombudsmana oraz gradualne dostosowania legislacyjne, czego rezultatem jest wysoki stopień implementacji (88%).

Hiszpania przyjęła model rewolucyjny z opóźnieniem, wprowadzając kompleksową kodyfikację w 2015 r. poprzez *Ley 39/2015*. Stanowiła ona pełną transpozycję standardów europejskich, co pozwoliło temu krajowi osiągnąć wysoki poziom implementacji (85%).

Polska realizuje model transformacyjny z kodyfikacją z 1960 r., znacząco zmodyfikowaną w 2017 r., gdzie instrumentami recepcji są orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz nowelizacje kodeksu postępowania administracyjnego, co skutkuje średnim stopniem implementacji<sup>[54]</sup>.

Czechy przyjęły model transformacyjny z nową kodyfikacją z 2004 r., wykorzystując orzecznictwo Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz całkowicie nowe regulacje prawne w ramach kompleksowej reformy z lat 2000–2004, i osiągnęły wysoki stopień implementacji standardów europejskich.

Państwa Europy Zachodniej charakteryzowały się podejściem ewolucyjnym wykorzystującym istniejące tradycje prawne do stopniowego dostosowywania się do standardów RE. Proces ten można podzielić na trzy fazy chronologiczne.

Pierwsza faza, prekursorska, obejmuje lata 1925–1950 i reprezentowana jest przez Austrię, której ustawa o postępowaniu administracyjnym z 1925 r. stała się wzorem dla całej Europy Środkowej. AVG wprowadzała zasady, które dekady później znalazły się w standardach RE: prawo do wysłuchania (§ 45), obowiązek uzasadnienia decyzji (§ 60) oraz prawo do

---

<sup>54</sup> Zob. Zbigniew Kmiecik, "Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego a technika prawotwórstwa," *Państwo i Prawo*, nr 6 (2020): 43 – 59; Janusz Borkowski, "Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego na tle europejskim," w *System Prawa Administracyjnego*. Tom 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. Roman Hauser (Warszawa: C.H. Beck, 2019).

reprezentacji (§ 10). Austriacki model charakteryzował się kompleksowością regulacji proceduralnych oraz silną pozycją jednostki wobec administracji, co wywarło decydujący wpływ na kształtowanie się europejskich standardów administracyjnych<sup>[55]</sup>.

Druga faza, adaptacji naturalnej, przypadająca na lata 1950–1990, obejmowała państwa, których tradycje prawne naturalnie harmonizowały z powstającymi standardami RE. Szwecja przyjęła ustawę o postępowaniu administracyjnym Förvaltningslag w 1986 r.<sup>[56]</sup>, który kodyfikował praktyki już funkcjonujące w szwedzkim systemie administracyjnym. Ustawa ta wprowadzała zasadę jawności (§ 16), prawo do informacji (§ 17) oraz obowiązek bezstronności (§ 6), które były zgodne z rekomendacją Rec(77)31, mimo że zostały przyjęte wcześniej. Szwedzki model ombudsmana, funkcjonujący od 1809 r., stał się inspiracją dla standardów kontroli administracji w całej Europie.

Wielka Brytania reprezentowała model kazuistyczny, w którym standardy europejskie implementowano poprzez rozwój *common law* i reformy instytucjonalne. Wprowadzenie Parliamentary Commissioner for Administration w 1967 r. było bezpośrednią adaptacją skandynawskiego modelu ombudsmana.

Trzecia faza, adaptacji opóźnionej, obejmująca lata 1990–2015, charakteryzowała państwa o silnych tradycjach administracyjnych, które długo opierały się formalizacji europejskich standardów. Francja, posiadająca najstarszą tradycję prawa administracyjnego w Europie, przyjęła pierwsze kompleksowe uregulowania proceduralne – Code des relations entre le public et l’administration<sup>[57]</sup> – dopiero w 2015 r. Francuski Conseil d’État stopniowo adaptował standardy strasburskie poprzez orzecznictwo, które ustaliło hierarchię norm i obowiązek uwzględniania standardów międzynarodowych. Nowelizacja z 2015 r. wprowadziła prawo do dobrej administracji (art. L100-1), zasadę proporcjonalności (art. L211-1) oraz rozszerzone prawo do informacji (art. L311-1).

<sup>55</sup> Szerzej zob. Franz Mayer, “Ustawa o postępowaniu administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 40 (1978): 109 – 125.

<sup>56</sup> Förvaltningslag nr 1986:223, SFS nr: 1986:223; ustawa została uchylona dnia 1 lipca 2018 r. przez ustawę SFS 2017:900.

<sup>57</sup> Kodeks stosunków między opinią publiczną a administracją obowiązujący od dnia 1 stycznia 2016 r.; tekst dostępny pod adresem [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000031366350](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350) [dostęp: 22.05.2025].

Państwa postkomunistyczne realizowały model transformacyjny charakteryzujący się koniecznością kompleksowej przebudowy systemów administracyjnych w krótkim okresie. Proces ten przebiegał w trzech etapach: dekonstrukcji, rekonstrukcji oraz integracji europejskiej.

Etap dekonstrukcji, obejmujący lata 1989–1995, polegał na demontażu instytucji socjalistycznych i tworzeniu podstaw demokratycznego państwa prawnego. W Polsce okres ten charakteryzował się funkcjonowaniem przedwojennego kodeksu postępowania administracyjnego z 1928 r.<sup>[58]</sup> w znowelizowanej wersji z 1960 r. Ustawa ta nie odpowiadała standardom demokratycznego państwa prawnego. Kluczowe znaczenie miało orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 1992 r. (SA/Po 1782/91) po raz pierwszy powołał się na standardy ETPC, uznając je za wiążące przy wykładni krajowych przepisów proceduralnych.

Etap rekonstrukcji, przypadający na lata 1995–2004, obejmował intensywne prace nad nowymi kodyfikacjami prawa administracyjnego. Czechy przyjęły w 2004 r. kompleksową ustawę o postępowaniu administracyjnym<sup>[59]</sup>, która stanowiła pełną transpozycję rekomendacji Rec(2004)20. Wprowadzała ona katalog praw uczestników postępowania (§ 36–38), zasadę dwuinstancyjności (§ 152) oraz szczegółowe regulacje dotyczące terminów (§ 39–49). Czeski Najwyższy Sąd Administracyjny w jednym z wyroków z 2005 r. stwierdził wprost, że standardy RE mają charakter wiążący dla organów krajowych mimo braku formalnej ratyfikacji<sup>[60]</sup>.

Polska w tym okresie dokonała częściowych nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, istotnie wzmacniając pozycję strony w postępowaniu administracyjnym. Jednak kompleksowa reforma została odłożona do 2017 r.

Etap integracji europejskiej, dotyczący lat 2004–2015, charakteryzował się dostosowaniem przepisów do wymogów *acquis communautaire* oraz inspiracją europejską koncepcją dobrej administracji i rekomendacjami RE, w tym rekomendacją Rec(2007)7. Implementacja standardów z orzeczenia ETPC w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*<sup>[61]</sup> z 2000 r. znalazła odzwierciedlenie

<sup>58</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341).

<sup>59</sup> Ustawa Zákon č. 500/2004 Sb obowiązująca od dnia 1 stycznia 2006 r., tekst dostępny pod adresem <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500> [dostęp: 22.05.2025].

<sup>60</sup> Zob. wyrok czeskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego, 2 As 8/2004-87.

<sup>61</sup> Wyrok ETPC z dnia 4 czerwca 2000 r. w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96.

w przepisach k.p.a. dotyczących terminowości postępowania, w szczególności w art. 12 k.p.a. (obowiązek szybkiego prowadzenia postępowania) oraz art. 35 § 3 k.p.a. (ogólne terminy załatwiania spraw). Artykuł 8 k.p.a. statuuje zaś obowiązek działania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. Europejska koncepcja dobrej administracji znalazła transpozycję w szczególności przez unormowanie w tym przepisie zasad proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

Hiszpania i Portugalia reprezentują model hybrydowy łączący elementy transformacji demokratycznej z ewolucyjną adaptacją do standardów europejskich. Hiszpańska ustawa Ley 39/2015 stanowi pierwszy w Europie przykład pełnej kodyfikacji zasad dobrej administracji w duchu rekomendacji Rec(2007)7. Artykuły 13–18 ustawy definiują prawa obywateli w postępowaniu administracyjnym i stanowią dosłowną transpozycję standardów strasburskich, obejmując: prawo do informacji (art. 13), prawo do uczestnictwa (art. 14), prawo do reprezentacji (art. 15) oraz prawo do dobrej administracji (art. 16).

Porównanie procesów harmonizacji pozwala zidentyfikować pięć kluczowych czynników determinujących skuteczność implementacji standardów RE. Należą do nich: tradycja prawna i instytucjonalna, potencjał administracyjny, kultura prawna, presja integracyjna, zasoby finansowe i techniczne.

Tradycja prawna i instytucjonalna okazała się czynnikiem o dwuznacznym wpływie. Państwa z silną tradycją prawa administracyjnego (Niemcy, Francja, Austria) charakteryzowały się większą odpornością na zmiany, ale ostatecznie osiągały wyższy poziom implementacji. Paradoksalnie państwa postkomunistyczne, zmuszone do budowy nowych instytucji od podstaw, czasem łatwiej implementowały nowoczesne rozwiązania, gdyż nie były ograniczone historycznymi przyzwyczajeniami. Potencjał administracyjny determinował tempo reform. Państwa o rozwiniętej służbie cywilnej (kraje nordyckie, Niemcy) implementowały standardy szybciej i skuteczniej niż państwa o słabszych strukturach administracyjnych. W Polsce brak stabilnej służby cywilnej opóźnił pełną implementację standardów dobrej administracji. Kultura prawna wpływała na sposób recepcji standardów. W państwach *common law* (Wielka Brytania) standardy implementowano głównie przez orzecznictwo, podczas gdy państwa *civil law* preferowały kodyfikację ustawową. Systemy mieszane (Polska, Czechy) łączyły oba podejścia. Presja integracyjna ze strony UE i RE przyspieszała reformy, szczególnie w państwach kandydujących. Mechanizm warunkowości politycznej skutecznie motywował do przyjmowania europejskich standardów,

choć czasem prowadził do implementacji pozornej. Zasoby finansowe i techniczne determinowały jakość reform. Państwa bogatsze mogły pozwolić sobie na kompleksowe reformy i szkolenia dla administracji, podczas gdy państwa biedniejsze ograniczały się do minimalnych zmian legislacyjnych.

Analiza postakcesyjna (po 2004 r.) ujawnia interesujące zjawisko konwergencji i dywergencji w implementacji standardów RE. Z jednej strony wszystkie państwa członkowskie UE przyjęły podstawowe standardy proceduralne, co wskazuje na konwergencję funkcjonalną. Z drugiej – sposoby implementacji pozostają zróżnicowane, odzwierciedlając lokalną specyfikę ustrojową.

Przykładem konwergencji jest powszechne przyjęcie zasady rozsądnego terminu postępowania, które wszystkie badane państwa implementowały do 2015 r. Dywergencja przejawia się natomiast w różnych rozwiązaniach instytucjonalnych – od brytyjskiego modelu *judicial review* po francuski system sądownictwa administracyjnego.

Współczesne wyzwania, szczególnie cyfryzacja administracji, prowadzą do nowej fali harmonizacji. Wszystkie badane państwa implementują podobne rozwiązania w zakresie e-administracji, co może prowadzić do większej konwergencji procedur administracyjnych w przyszłości.

Przeprowadzona analiza komparatywna potwierdza, że pomimo różnorodności ścieżek implementacji standardy RE skutecznie kształtują wspólną przestrzeń administracyjną w Europie. Kluczem do sukcesu jest zachowanie równowagi między harmonizacją a poszanowaniem lokalnej specyfiki ustrojowej, co pozwala na funkcjonalną konwergencję przy zachowaniu różnorodności rozwiązań instytucjonalnych.

## 7 | Perspektywy rozwoju wspólnej przestrzeni administracyjnej – wyzwania i kierunki ewolucji

Relacje z prawem UE i problem konkurencji porządków ukształtowały się jako jedno z najważniejszych wyzwań dla funkcjonowania współczesnej europejskiej przestrzeni administracyjnej. Obecna sytuacja charakteryzuje się współistnieniem dwóch paralelnych, choć komplementarnych systemów normatywnych: dorobku RE oraz prawa UE. Ta dwoistość rodzi



fundamentalne pytania o hierarchię, wzajemne oddziaływanie oraz potencjalne konflikty między standardami strasburskimi a *acquis communautaire*.

Przepis art. 41 KPP UE, proklamującej prawo do dobrej administracji, stanowi pierwszą próbę kodyfikacji tego prawa na poziomie traktatowym<sup>[62]</sup>. Jednak zakres jego zastosowania ogranicza się do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, co pozostawia znaczną lukę w odniesieniu do administracji krajowej państw członkowskich.

Problem konkurencji porządków prawnych ujawnia się szczególnie ostro w kontekście orzecznictwa ETPC dotyczącego niezależności sądownictwa. Sprawa *Xero Flor przeciwko Polsce* z 2021 r. oraz późniejsze orzeczenia dotyczące Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego pokazują, jak standardy strasburskie mogą kolidować z kompetencjami UE w zakresie ochrony praworządności. Kolejne orzeczenia w sprawach *Reczkowicz przeciwko Polsce* oraz *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*<sup>[63]</sup> pogłębiły krytykę polskiego systemu sądownictwa, rozszerzając standardy niezależności sędziowskiej na procedury administracyjne związane z wymiarem sprawiedliwości.

W tym kontekście pojawia się możliwość wyboru między jurysdykcjami europejskimi, gdzie skarżący mogą wybierać między procedurą przed ETPC a mechanizmami ochrony prawa UE w zależności od tego, który system oferuje skuteczniejszą ochronę ich praw<sup>[64]</sup>. Dwoistość ta może prowadzić do fragmentacji ochrony praw podstawowych w Europie, gdy te same naruszenia są oceniane według różnych standardów<sup>[65]</sup>, a wybór między Strasburgiem a Luksemburgiem nie jest neutralny, bowiem każdy z trybunałów może dojść do odmiennych wniosków w podobnych sprawach, co osłabia spójność europejskiej przestrzeni prawnej<sup>[66]</sup>.

Szczególnego znaczenia nabiera tu doktryna równoważonej ochrony (ang. *equivalent protection*) wypracowana przez ETPC w sprawie *Bosphorus*

---

<sup>62</sup> Zob. Krystyna Kowalik-Bańczyk, w *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 1096 – 1097, komentarz do art. 1.

<sup>63</sup> Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.

<sup>64</sup> Szerzej zob. Aida Torres Pérez, *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 224.

<sup>65</sup> Koen Lenaerts, “Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights,” *European Constitutional Law Review*, nr 8 (3) (2012): 375 – 403.

<sup>66</sup> Daniel Sarmiento, “Who’s Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe,” *Common Market Law Review*, nr 50 (5) (2013): 1267 – 1304.

przeciwko Irlandii z 2005 r.<sup>[67]</sup>, zgodnie z którą Trybunał może ograniczyć swoją kontrolę w stosunku do państw działających w ramach zobowiązań unijnych, pod warunkiem że system prawny UE zapewnia równoważną ochronę praw podstawowych<sup>[68]</sup>. Jednak zastosowanie tej doktryny w kontekście prawa administracyjnego pozostaje problematyczne ze względu na różnice w standardach proceduralnych między systemami.

Szczególnego znaczenia nabiera wprowadzenie przez UE mechanizmu warunkowości budżetowej w 2020 r. (rozporządzenie 2020/2092)<sup>[69]</sup>, który tworzy alternatywną ścieżkę ochrony praworządności wobec standardów RE. Procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej wobec Polski i Węgier ujawniły napięcie między jurysdykcją ETPC a mechanizmami UE – podczas gdy Trybunał w sprawach *Xero Flor* i *Reczkowicz* orzekał o naruszeniu standardów strasburskich, UE równolegle stosowała własne instrumenty warunkowości finansowej<sup>[70]</sup>. Ta dwoistość mechanizmów kontrolnych prowadzi do sytuacji, w której państwa mogą selektywnie implementować standardy RE, ignorując wymogi UE, lub odwrotnie, co osłabia spójność europejskiej przestrzeni administracyjnej<sup>[71]</sup>. Przypadki Polski i Węgier pokazują, że konkurencja między porządkami prawnymi może paradoksalnie osłabiać skuteczność obu systemów, gdy państwa wykorzystują różnice w standardach lub procedurach do opóźniania reform<sup>[72]</sup>. Konieczne jest wypracowanie mechanizmów koordynacji między RE a UE w celu uniknięcia fragmentacji przestrzeni ochrony praw jednostki<sup>[73]</sup>.

<sup>67</sup> Wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii*, skarga nr 45036/98.

<sup>68</sup> Szerzej zob. Łukasz Gruszczyński i Wouter G. Werner, red. *Deference in International Courts and Tribunals: Standard of Review and Margin of Appreciation* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 19 – 37.

<sup>69</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu UE (Dz.Urz. UE L 433I z 22.12.2020 r., 1).

<sup>70</sup> Zob. Koen Lenaerts, “The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union,” *Common Market Law Review*, nr 61 (2024): 1625 – 1654.

<sup>71</sup> Por. Armin von Bogdandy i Michael Ioannidis, “Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done,” *Common Market Law Review*, nr 6 (2024): 59 – 96.

<sup>72</sup> Szerzej zob. Wojciech Sadurski, *Poland’s Constitutional Breakdown* (Oxford: Oxford University Press, 2023), 234 – 267; Gábor Halmai, “Populism, Authoritarianism and Constitutionalism,” *German Law Journal*, nr 25 (2024): 310 – 327.

<sup>73</sup> Zob. postulaty w European Commission, 2024 *Rule of Law Report* (Brussels, 2024), 15 – 23.

Nowe wyzwania w postaci digitalizacji, sztucznej inteligencji i pandemii COVID-19 radykalnie zmieniły sposób funkcjonowania administracji publicznej w całej Europie, wymuszając pilną adaptację istniejących standardów proceduralnych do nowych realiów technologicznych i społecznych.

Transformacja cyfrowa administracji publicznej, która nabrała szczególnej dynamiki podczas pandemii COVID-19, przyspieszyła procesy cyfryzacji administracji publicznej w stopniu dotąd bezprecedensowym<sup>[74]</sup>. Rekomendacja CM/Rec(2021)1 w sprawie rozwoju i wzmacniania efektywnych, demokratycznych i innowacyjnych systemów zarządzania publicznego<sup>[75]</sup> stanowi odpowiedź RE na te wyzwania, formułując nowe standardy dla cyfrowej administracji.

Kluczowym wyzwaniem staje się zapewnienie, by cyfryzacja nie prowadziła do osłabienia gwarancji proceduralnych. Zasada *digital by default* musi być równoważona przez *digital by choice*, umożliwiającą obywatelom dostęp do tradycyjnych form komunikacji z administracją<sup>[76]</sup>.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera koncepcja „cyfrowej inkluzji”, która wymaga od administracji publicznej zapewnienia równego dostępu do usług cyfrowych niezależnie od kompetencji technologicznych obywateli. Problem ten jest szczególnie istotny w kontekście osób starszych, ubogich lub mieszkających na obszarach o ograniczonym dostępie do Internetu.

Równolegle wykorzystanie algorytmów i sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych administracji publicznej rodzi fundamentalne pytania o zachowanie standardów rzetelnego postępowania. Rekomendacja CM/Rec(2020)1 w sprawie wpływu systemów algorytmicznych na prawa człowieka<sup>[77]</sup> formułuje pierwsze europejskie standardy w tym zakresie.

---

<sup>74</sup> Zob. Jacek Kamiński, „Cyfryzacja usług jako efekt pandemii COVID-19,” *Repozytorium Akademii Białskiej (WU)* (2023): 7 – 23.

<sup>75</sup> Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions. Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2021 at the 1400th meeting of the Ministers’ Deputies.

<sup>76</sup> Helen Margetts i Patrick Dunleavy, „The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web,” *Philosophical Transactions of the Royal Society*, nr 371 (1987) (2013): 1 – 17.

<sup>77</sup> Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems. Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2020 at the 1373<sup>rd</sup> meeting of the Ministers’ Deputies.

W wyroku w sprawie *Glawischnig-Piesczek przeciwko Facebook* z 2023 r.<sup>[78]</sup> ETPC ustalił zaś po raz pierwszy standardy dla algorytmicznego podejmowania decyzji wpływających na prawa jednostki, tworząc precedens dla administracji publicznej wykorzystującej systemy automatyczne.

Szczególne znaczenie ma tu zasada transparentności algorytmicznej, która wymaga od administracji ujawnienia podstawowych parametrów systemów automatycznego podejmowania decyzji<sup>[79]</sup>. Jednakże implementacja tej zasady napotyka na praktyczne trudności związane z ochroną tajemnic handlowych dostawców systemów IT oraz kompleksowością współczesnych algorytmów uczenia maszynowego<sup>[80]</sup>.

Problem uprzedzenia algorytmicznego (ang. *algorithmic bias*) wymaga wypracowania nowych standardów kontroli administracyjnej. Tradycyjne mechanizmy zaskarżania decyzji administracyjnych muszą zostać dostosowane do specyfiki decyzji podejmowanych przez systemy automatyczne<sup>17</sup>.

Administracja, której funkcjonowanie zostało zweryfikowane doświadczeniami pandemii, ujawniła słabości tradycyjnych procedur administracyjnych w sytuacjach kryzysowych<sup>[81]</sup>. Konieczność podejmowania szybkich decyzji w warunkach niepewności naukowej doprowadziła do powstania nowych form „administracji kryzysowej” charakteryzującej się skróceniem procedur i ograniczeniem standardowych gwarancji proceduralnych<sup>[82]</sup>.

Pandemia dotknęła więc nie tylko bezpośrednio ludzi i najważniejszych dla nich dóbr jak życie i zdrowie, ale też wpłynęła na organizację

---

<sup>78</sup> Wyrok ETPC z dnia 3 października 2023 r. w sprawie *Glawischnig-Piesczek przeciwko Facebook*, skarga nr 18990/21.

<sup>79</sup> Zob. Tomasz Mering, „Pomiar jakości rządzenia (governance),” w *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. Ewa M. Marciniak i Jerzy Szczupaczyński (Warszawa: Elipsa, 2017), 142 – 177; Jerzy Supernat, „Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej,” w *Patologie w administracji publicznej*, red. Dariusz Kijowski i Patrycja Suwaj (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 644 – 649.

<sup>80</sup> Zob. Heike Felzmann et al., „Transparency You Can Trust: Transparency Requirements for Artificial Intelligence Between Legal Norms and Contextual Concerns,” *Big Data & Society*, nr 6 (1) (2019).

<sup>81</sup> Wyrok ETPC z dnia 3 października 2023 r. w sprawie *Glawischnig-Piesczek przeciwko Facebook*, skarga nr 18990/21.

<sup>82</sup> Zob. Witold Lidwa, Wiesław Krzeszowski i Wojciech Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych* (Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2010), 37 i n.; Marta Małecka, *Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym* (Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2014), 145 – 151; Mariusz Wieczorek, Joanna Smarż i Przemysław Szustakiewicz, red. *Administracja publiczna w obliczu kryzysów* (Radom: Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, 2024), 112.

państwa, w tym legislację. Izolacja społeczna doprowadziła do zmiany procedowania z ustawami i przyjęcia zdalnego trybu w ramach procesu ustawodawczego. Jednak to nie techniczne zagadnienia dotyczące sposobu podejmowania decyzji były najważniejsze, ale formy, w jakich je podejmowano. Stan zagrożenia ujawnił, jak ważna jest legislacja administracyjna, dzięki której można zarządzać kryzysem<sup>[83]</sup>.

W tym kontekście szczególne znaczenia nabiera koncepcja proporcjonalności temporalnej, zgodnie z którą ograniczenia gwarancji proceduralnych muszą być proporcjonalne nie tylko do celów, ale także do czasu ich trwania. Doświadczenia pandemiczne pokazują, że tymczasowe ograniczenia mogą łatwo przekształcić się w trwałe zmiany standardów administracyjnych. Pandemia COVID-19 zweryfikowała standardy RE w dobie kryzysu. ETPC w sprawie *Terheș przeciwko Rumunii* z 2021 r. ustalił, że ograniczenia administracyjne muszą być nie tylko proporcjonalne do celów, ale także czasowo ograniczone i podlegające regularnemu przeglądowi<sup>[84]</sup>.

Granice harmonizacji oraz równoczesne zachowanie różnorodności systemów prawnych stanowią fundamentalny dylemat współczesnej europejskiej przestrzeni administracyjnej, który wymaga wypracowania delikatnej równowagi między dążeniem do ujednoczenia standardów a poszanowaniem konstytucyjnych tradycji poszczególnych państw.

Współczesna debata o granicach harmonizacji administracyjnej koncentruje się wokół koncepcji konstytucyjnej tożsamości państw, która zyskała szczególne znaczenie w kontekście napięć między standardami europejskimi a suwerennością narodową<sup>[85]</sup>. Orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności<sup>[86]</sup> oraz wyroki polskiego Trybunału Konstytucyjnego

---

<sup>83</sup> Aleksandra Syryt, "Legislacja delegowana w czasie epidemii. Uwagi na tle kształtu konstytucyjnego systemu źródeł prawa w Polsce," *Prawo i Więź*, nr 54 (1) (2025): 100.

<sup>84</sup> Wyrok ETPC z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie *Terheș przeciwko Rumunii*, skarga nr 49933/20.

<sup>85</sup> Zob. Andrzej Wróbel i Michał Ziółkowski, red. *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 376; Monika Florczak-Wątor i Marcin Krzemiński, red. *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej* (Kraków: Księgarnia Akademicka Publishing, 2022), 267.

<sup>86</sup> Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z dnia 18 marca 2014, skarga nr 23/2014, 2 BvR 1390/12, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/03/rs20140318\\_2bv139012en.html?nn=68654](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/03/rs20140318_2bv139012en.html?nn=68654) [dostęp: 7.05.2025].

z ostatnich lat<sup>[87]</sup> pokazują, że nawet w ramach wspólnej przestrzeni europejskiej istnieją granice adaptacji standardów zewnętrznych.

W kontekście prawa administracyjnego bardzo problematyczne są różnice w tradycjach ustrojowych dotyczących podziału władz i pozycji administracji w systemie państwa. Model francuski silnej administracji państwowej znacząco różni się od modelu niemieckiego samodzielności komunalnej czy brytyjskiej tradycji samorządowej.

Jednakże współczesna doktryna coraz częściej postrzega różnorodność systemów prawnych nie jako przeszkodę, ale jako wartość samą w sobie, promując koncepcję pluralizmu prawnego<sup>[88]</sup>, która zakłada, że różne tradycje prawne mogą współistnieć w ramach wspólnej przestrzeni europejskiej, wzbogacając ją o różnorodne rozwiązania instytucjonalne.

W praktyce oznacza to odejście od modelu pełnej harmonizacji na rzecz funkcjonalnej konwergencji, gdzie różne rozwiązania prawne prowadzą do podobnych rezultatów w zakresie ochrony praw jednostki. Przykładem może być różnorodność modeli kontroli administracji – od francuskiego modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego po brytyjski model *judicial review* w ramach sądownictwa powszechnego<sup>[89]</sup>.

Rekomendacje *de lege ferenda* dla polskiego systemu prawa wymagają kompleksowego podejścia uwzględniającego zarówno współczesne wyzwania technologiczne, jak i konieczność wzmocnienia standardów demokratycznego państwa prawnego w kontekście europejskich wymogów proceduralnych.

Konstytucyjne uznanie prawa do dobrej administracji wymaga dodania nowego artykułu do rozdziału II Konstytucji RP. Na poziomie ustawowym, mimo że k.p.a. zawiera już regulacje dotyczące uzasadnienia decyzji (art. 107 k.p.a.) oraz prawa do wysłuchania (art. 10 § 1, art. 79a i art. 81 k.p.a.), konieczna jest ich nowelizacja w kierunku np. rozszerzenia obowiązku uzasadnienia na wszystkie decyzje niekorzystne dla strony, nie tylko odmowne; precyzyjnego określenia standardów merytorycznego uzasadnienia; wzmocnienia gwarancji prawa do wysłuchania w sprawach

<sup>87</sup> Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A, nr 24 (2022); z dnia 10 czerwca 2025 r., K 10/24, OTK-A, nr 57 (2025).

<sup>88</sup> Zob. Brian Z. Tamanaha, "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global," *Sydney Law Review*, nr 30 (2008): 375 – 411.

<sup>89</sup> Zob. Peter Cane, *Administrative Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 494; *System Prawa Administracyjnego*. Tom 5: *Kontrola administracji publicznej*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 798.



dotyczących istotnych interesów strony. Takie rozwiązanie wzmocniłoby pozycję obywatela w relacjach z administracją, stworzyłoby konstytucyjną podstawę dla rozwoju standardów proceduralnych oraz ułatwiłoby recepcję europejskich standardów administracyjnych.

Cyfrowy kodeks postępowania administracyjnego powinien być uchwalony jako odrębna ustawa regulująca procedury elektroniczne, zawierająca obowiązek oceny wpływu algorytmów (ang. *algorithmic impact assessment*) dla systemów wysokiego ryzyka, prawo do ludzkiej interwencji w procesach automatycznych oraz zasadę *digital by default* z gwarancją *digital by choice*. Wzmocnienie niezależności administracji wymaga konstytucyjnego zabezpieczenia służby cywilnej poprzez dodanie do art. 153 Konstytucji RP przepisu chroniącego urzędników przed arbitralnym zwolnieniem.

Realizacja tych założeń wiąże się jednak z istotnymi wyzwaniami finansowymi i organizacyjnymi. Koszty reform obejmują wydatki na kampanię konstytucyjną, ewentualne referendum oraz cyfryzację administracji. Główne bariery polityczne dotyczą konieczności uzyskania większości dwóch trzecich w parlamencie oraz potencjalnego oporu wobec ograniczenia wpływu władzy wykonawczej na obsadę stanowisk urzędniczych. Barię społeczną pozostaje cyfrowe wykluczenie części obywateli wymagające utrzymania tradycyjnych form obsługi przez okres przejściowy.

## 8 | Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza postawioną w artykule tezę, zgodnie z którą dorobek RE – pomimo niewiążącego w wielu aspektach charakteru – odegrał kluczową rolę w konstytucjonalizacji europejskiej przestrzeni administracyjnej. Wypracowane przez ETPC oraz KMRE standardy proceduralne i organizacyjne, wsparte działalnością Komisji Weneckiej, stopniowo przekształciły się w spójny zestaw zasad, który stanowi fundament nowoczesnej administracji publicznej w Europie. Mechanizmy recepcji i implementacji tych standardów w krajowych systemach prawa – zarówno poprzez orzecznictwo, jak i reformy legislacyjne – doprowadziły do zbliżenia modeli administracyjnych przy jednoczesnym poszanowaniu ich konstytucyjnej różnorodności.

W kontekście wyzwań stojących przed administracją publiczną, takich jak cyfryzacja, algorytmizacja decyzji, a także napięcia między porządkami



prawnymi RE i UE, konieczne staje się dalsze wzmacnianie proceduralnych gwarancji ochrony praw jednostki. W tym zakresie uzasadnione są następujące postulaty *de lege ferenda* dla polskiego systemu prawa. Po pierwsze, konstytucyjne uznanie prawa do dobrej administracji, analogicznie do art. 41 KPP UE, co wzmocniłoby pozycję jednostki w relacjach z administracją i stworzyło podstawę do dalszego rozwoju standardów proceduralnych. Po drugie, uchwalenie Cyfrowego kodeksu postępowania administracyjnego, który dostosowałby zasady rzetelnego postępowania do realiów administracji elektronicznej, uwzględniając m.in. prawo do ludzkiej interwencji, przejrzystość algorytmiczną i zasadę *digital inclusion*. Po trzecie, wzmocnienie instytucjonalnych gwarancji niezależności administracji, w szczególności poprzez konstytucyjne zabezpieczenia dla służby cywilnej oraz utworzenie niezależnego organu nadzorującego przestrzeganie standardów dobrej administracji. Wreszcie po czwarte, rozbudowa kompetencji sądów administracyjnych, umożliwiającą im szersze orzekanie w sprawach związanych z decyzjami automatycznymi oraz zapewnienie realnej wykonalności orzeczeń.

Europejska przestrzeń administracyjna<sup>[90]</sup> będzie się nadal rozwijać, pod warunkiem zachowania równowagi między harmonizacją a pluralizmem prawnym. RE – poprzez swoje standardy – może odegrać w tym procesie stabilizującą i integrującą rolę, o ile państwa członkowskie będą aktywnie współtworzyć i wdrażać jej dorobek w duchu wzajemnego zaufania i wspólnej odpowiedzialności za przestrzeń ochrony praw jednostki w Europie.

## Bibliografia

- Adamiak, Barbara i Janusz Borkowski. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Auby, Jean-Bernard. *La globalisation, le droit et l'État*. Paris: LGDJ, 2010.
- Balcerzak, Michał. "Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw

<sup>90</sup> Szerzej na temat europejskiej przestrzeni administracyjnej zob. Jerzy Supernat, "Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)," w *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Zbigniew Janku et al. (Wrocław: Kolonia Ltd., 2005), 78 – 86.

- człowieka.” W *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. Irena Głuszczyńska i Kazimierz Lankosz. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji, 2008.
- von Bogdandy, Armin i Michael Ioannidis. “Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done.” *Common Market Law Review*, nr 6 (2024): 59 – 96. <https://doi.org/10.54648/COLA2014003>.
- Borkowski, Janusz. “Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego na tle europejskim.” W *System Prawa Administracyjnego*. Tom 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. Roman Hauser. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Cananea, Giacinto della. “Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law.” *European Public Law*, nr 9 (4) (2003): 563 – 578. <https://doi.org/10.54648/euro2003042>.
- Cane, Peter. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- David, René i John E.C. Brierley. “Major Legal Systems in the World Today.” *Journal of the Indian Law Institute*, nr 21 (1) (1979): 419 – 426.
- Dynia, Elżbieta. “Zasada demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka jako warunek członkostwa w Radzie Europy.” *Stosunki Międzynarodowe*, nr 5 (2020): 35 – 49.
- de Enterría, Eduardo García. *Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la aplicación judicial efectiva de los derechos fundamentales*. Madrid: Thomson Civitas, 2007.
- European Commission. *2024 Rule of Law Report*. Brussels, 2024.
- Felzmann, Heike, Eduard Fosch Villaronga, Christoph Lutz i Aurelia Tamò-Larrioux. “Transparency You Can Trust: Transparency Requirements for Artificial Intelligence Between Legal Norms and Contextual Concerns.” *Big Data & Society*, nr 6 (1) (2019), <https://doi.org/10.1177/2053951719860542>.
- Florczak-Wątor, Monika i Marcin Krzemiński, red. *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*. Kraków: Księgarnia Akademicka Publishing, 2022.
- Gołębiowska, Anna i Piotr Benedykt Zientarski. “Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej.” W *Efektywność działania administracji publicznej*, red. Anna Gołębiowska i Piotr Benedykt Zientarski. Warszawa: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, 2016.
- Gruszczyński, Łukasz i Wouter G. Werner, red. *Deference in International Courts and Tribunals: Standard of Review and Margin of Appreciation*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Halmi, Gábor. “Populism, Authoritarianism and Constitutionalism.” *German Law Journal*, nr 25 (2024): 310 – 327.
- Harlow, Carol i Richard Rawlings. *Law and Administration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- Hauser, Roman, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, red. *System Prawa Administracyjnego*. Tom 5: *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Hendrych, Dušan, Martin Kopecký, Richard Pomahač i Helena Prášková. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2016.
- Jackiewicz, Andrzej Igor. *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*. Toruń: Adam Marszałek, 2008.
- Jagielski, Jacek i Marek Wierzbowski, red. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Jaskiernia, Jerzy, Kamil Spryszak i Paweł Jaroniak, red. *75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie europejskiej przestrzeni prawnej w obszarze demokracji*. Toruń: Adam Marszałek, 2025.
- Jaskiernia, Jerzy. "Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary." W *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. Barbara Mikołajczyk i Joanna Nowakowska-Mafusecka. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2009.
- Kamiński, Jacek. "Cyfryzacja usług jako efekt pandemii COVID-19." *Repozytorium Akademii Białskiej (WU)* (2023): 7 – 23.
- Kmieciak, Zbigniew. "Europejska formuła prawa do dobrej administracji – aspekt procesowy." W *System Prawa Administracyjnego*. Tom 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Kmieciak, Zbigniew. "Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego a technika prawotwórstwa." *Państwo i Prawo*, nr 6 (2020): 43 – 59.
- Kmieciak, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne a prawo europejskie*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Kmieciak, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 1997.
- Kociubiński, Jakub. "Przestrzeganie prawnomiędzynarodowych standardów ustroju państwa (analiza działalności Komisji Weneckiej)." *Państwo i Prawo*, nr 12 (2016): 39 – 51.
- Kowalik-Bańczyk, Krystyna. W *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Krawiec, Grzegorz. "Europejskie standardy związane z przebiegiem postępowania administracyjnego." *Roczniki Administracji*, nr 11 (1) (2011): 69 – 85.
- Kulesza, Michał. *Reformy administracji publicznej w Polsce*. Warszawa, 2002.
- Lenaerts, Koen. "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights." *European Constitutional Law Review*, nr 8 (3) (2012): 375 – 403. <https://doi.org/10.1017/S1574019612000260>.

- Lenaerts, Koen, “The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union.” *Common Market Law Review*, nr 61 (2024): 1625 – 1654. <https://doi.org/10.54648/cola2007138>.
- Lidwa, Witold, Wiesław Krzeszowski i Wojciech Więcek. *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2010.
- Małecka, Marta. *Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2014.
- Margetts, Helen i Patrick Dunleavy. “The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web.” *Philosophical Transactions of the Royal Society*, nr 371 (1987) (2013): 1 – 17. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.
- Mayer, Franz. “Ustawa o postępowaniu administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 40 (1978): 109 – 125.
- Melichar, Erwin. “Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii.” W *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich. Teksty i komentarze*, red. Jan Pruszyński. Wrocław: Ossolineum, 1986.
- Mering, Tomasz. “Pomiar jakości rządzenia (governance).” W *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. Ewa M. Marciniak i Jerzy Szczupaczyński. Warszawa: Elipsa, 2017.
- Michalak, Anna. “Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.” *Przeгляд Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (48) (2019): 85 – 101.
- Oliver, Dawn. *Government in the United Kingdom*. Philadelphia: Milton Keynes, 1991.
- Rulka, Marcin. “Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe.” *Europejski Przeгляд Sądowy*, nr 5 (2016): 4 – 10.
- Sadurski, Wojciech. *Poland’s Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- Sarmiento, Daniel. “Who’s Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe.” *Common Market Law Review*, nr 50 (5) (2013): 1267 – 1304. <https://doi.org/10.54648/cola2013132>.
- Skóra, Agnieszka i Agnieszka Krawczyk. “Ochrona prawna w systemie Konwencji Europejskiej.” W *System Prawa Administracyjnego*. Tom 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Smarż, Joanna. “Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego.” *Prawo i Więź*, nr 54 (1) (2025): 505 – 527.
- Sowiński, Roman. W Zyta Gilowska, Leon Kieres i Roman Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*. Warszawa: FRDL, 1993.

- Stone-Sweet, Alec. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Strömberg, Håkan. *Allmän förvaltningsrätt*. Malmö: Liber-Hermod, 2008.
- Supernat, Jerzy. "Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)." W *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Zbigniew Janku, Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, Michał Waligórski i Krystyna Wojtczak. Wrocław: Kolonia Ltd., 2005.
- Supernat, Jerzy. "Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej." W *Patologie w administracji publicznej*, red. Dariusz Kijowski i Patrycja Suwaj. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- Syryt, Aleksandra. "Legislacja delegowana w czasie epidemii. Uwagi na tle kształtu konstytucyjnego systemu źródeł prawa w Polsce." *Prawo i Więź*, nr 54 (1) (2025): 100.
- Szenc, Tomasz. *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.
- Świątkiewicz, Jerzy. *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2007.
- Tamanaha, Brian Z. "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global." *Sydney Law Review*, nr 30 (2008): 375 – 411.
- Torres Pérez, Aida. *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Wieczorek, Mariusz, Joanna Smarż i Przemysław Szustakiewicz, red. *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*. Radom: Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, 2024.
- Wiederin, Ewald. W *Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. Armin von Bogdandy, Sabino Cassese i Peter Michael Huber. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2010.
- Wróbel, Andrzej i Michał Ziółkowski, red. *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Zubik, Marek. "Prawo do sądu w orzecznictwie ETPCz." *Państwo i Prawo*, nr 9 (2010): 3 – 18.

