Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Anna Dąbrowska
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0001-7843-3816
angolu@wp.pl

Wpływ prawa Rady Europy na materialne prawo administracyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia

STRESZCZENIE

Kompetencje legislacyjne Rady Europy mają istotny wpływ na systemy prawa krajowego państw członkowskich, włącznie z materialnym prawem administracyjnym, a więc działem prawa administracyjnego regulującym prawa i obowiązki organów administracji publicznej i obywateli. Akty prawne tworzone przez organy organizacji mają znaczący wpływ na te obszary prawne, które wcześniej uważane były za wyłączną kompetencję wewnętrzną. Rada Europy zawsze była ważnym źródłem stanowienia standardów. W niniejszym artykule analizie poddano wybrane obszary materialnego prawa administracyjnego, biorąc pod uwagę dokumenty *hard law* i *soft law* opracowane pod auspicjami Rady Europy.

Słowa kluczowe: standardy Rady Europy; materialne prawo administracyjne; europeizacja materialnego prawa administracyjnego

WPROWADZENIE

Jak wskazuje Z. Duniewska, to jakie jest prawo administracyjne, zależy od wielu czynników, m.in. od uwarunkowań historycznych, geograficznych, przyrodniczych, demograficznych, a także od ustroju i formy państwa oraz przyjętego systemu prawa, akceptowanych wartości i ich ustopniowanego układu. Według autorki doniosłą rolę należy przypisać również czynnikom zewnętrznym, determinującym kształt prawa administracyjnego. Potwierdza to zarówno odległa i bliższa nam przeszłość, jak i współczesna rzeczywistość. Wpływ innych państw, organizacji czy organów międzynarodowych, a niekiedy też innych usytuowanych na zewnątrz podmiotów, może przyjmować niejednakową postać i odmienne rozmiary. Mogą one wynikać z wielu przyczyn[1]. Szczególny w tej mierze jest wpływ procesów integracyjnych, zwłaszcza Unii Europejskiej, choć nie można pominąć wpływu Rady Europy oraz związanego z nim członkostwa państwa polskiego w strukturach tej organizacji[2]. W tym miej-

[1] Z. Duniewska, *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 120 i n.

[2] Przemiany polityczne i ustrojowe zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. otworzyły możliwości uczestnictwa Polski w strukturach europejskiej integracji. Polska, wykorzystując je, podjęła odpowiednie działania – jako pierwszy kraj postkomunistyczny złożyła oficjalny wniosek w sprawie przyjęcia do Rady Europy oraz zobowiązała się przyjąć Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W dniu 26 listopada 1991 r. Polska została przyjęta w poczet państw członkowskich Rady Europy. Zob. Invitation to the Republic of Poland to Become a Member of the Council of Europe, Resolution (90)18 adopted by the Committee of Ministers, the 446th meeting of Ministers' Deputies, 23 October 1990. Jak zauważył H.P. Furrer, członkostwo w Radzie Europy nie było jednak automatyczne. W przypadku każdego kraju dochodziło do niego po spełnieniu ustalonych kryteriów, przebiegu określonej z góry procedury, korzystaniu z programów pomocowych oferowanych przez Radę Europy oraz ze stopniowym zaangażowaniem we wspólne działania. Była to swoista aklimatyzacja w celu przystosowania się do wartości nowego środowiska instytucjonalnego, aklimatyzacja faktycznie czasochłonna, trwająca w niektórych przypadkach kilka lat. Zob. H.P. Furrer, *Przekraczanie linii podziałów. Wydarzenia polityczne*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

scu należy wskazać, iż doktryna przedmiotu obfituje w pozycje opisujące wpływ prawa Unii Europejskiej[3] na polskie prawo administracyjne (włącznie z jego materialną częścią), natomiast wpływ prawa Rady Europy jest pomijany. Z uwagi na ten fakt zasadne zdaniem autorki niniejszego artykułu wydaje się być dokonanie przeglądu procesu europeizacji materialnego prawa administracyjnego[4], biorąc pod uwagę prawotwórczą działalność tytułowej organizacji. Od początku swego istnienia Rada Europy stworzyła ponad 200 umów wielostronnych między państwami członkowskimi (często są one nazywane traktatami europejskimi). Wiele z nich otwartych jest również dla państw niebędących członkami Rady Europy. Oprócz konwencji Rada Europy kreuje dokumenty uchwalane przez swoje organy statutowe: Komitet Ministrów oraz Zgromadzenie Doradcze (od 1974 r. – Zgromadzenie Parlamentarne).

Nie ulega wątpliwości, że prawo Rady Europy wywiera znaczący wpływ na sytuację krajowego ustawodawstwa w Polsce. Również kształt obowiązującego w Polsce prawa administracyjnego został nakreślony w dużej mierze unormowaniami międzynarodowymi i regionalnymi. Przedmiotem niniejszego opracowania jest wpływ dorobku prawnego Rady Europy w zakresie materialnego prawa administracyjnego, które – jak słusznie zauważa J. Jagielski – w obrębie całego prawa administracyjnego zajmuje miejsce kluczowe, ponieważ stanowi kwintesencję prawa administracyjnego, wypełniając od samego początku kształtowania się tej gałęzi prawa zasadniczy nurt jej unormowań[5]. Niniejsze opracowanie nie jest szkicem odnoszącym się do całości problemów dotyczących tytułowej materii. Ze względu na złożoność tej części prawa administracyjnego[6] oraz ograniczone ramy opracowania autorka skoncentrowała się tylko na identyfikacji wybranych standardów prawnych.

ŹRÓDŁA PRAWA RADY EUROPY

Wysiłki Rady Europy na rzecz harmonizacji prawa państw członkowskich wynikają ze statutowego zadania organizacji, którym jest promowanie współpracy rządów europejskich. Źródła prawa organizacji można podzielić na dwa rodzaje. Po pierwsze, należy wyróżnić źró-

w Radzie Europy od 1989 r. – historia i analiza własnych doświadczeń, [w:] *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 14. Zob. także: J. Jaskiernia, *Wpływ Rady Europy na proces transformacji w Polsce*, [w:] *Młode demokracje. 20 lat transformacji systemowej w Europie Środkowej. Płaszczyzna gospodarcza i polityczna*, red. W. Saletra, J. Jarosiński, Kielce 2010, s. 24 i n.

[3] Zob. na ten temat m.in.: G. Krawiec, *Europejskie standardy związane z przebiegiem postępowania administracyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2011, R. XI, s. 69–85; J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005; J. Boć, *Uwagi o prawie administracyjnym w warunkach Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Warszawa 2010; S. Dudzik, B. Iwańska, I. Kawka, *Przekształcenia materialnego prawa administracyjnego pod wpływem prawa europejskiego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.

[4] Szerzej na temat procesu europeizacji materialnego prawa administracyjnego zob. A. Dąbrowska, *Europeizacja materialnego prawa administracyjnego – wprowadzenie do problematyki*, [w:] *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Smarż, Radom 2018, s. 5–21.

[5] J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 4.

[6] Materialne prawo administracyjne jest najbardziej obszerną częścią nie tylko prawa administracyjnego, lecz także całego systemu prawa obowiązującego w Polsce, zawartą w wielu ustawach i aktach wykonawczych do ustaw oraz w aktach normatywnych prawa unijnego. Zob. *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2013, s. 22.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

dła prawa traktatowego (od 2005 r. stosowana jest ich jednolita nazwa – „konwencja Rady Europy"); po drugie, dokumenty z obszaru prawa *soft law*[7] w postaci rezolucji i rekomendacji Komitetu Ministrów[8] Rady Europy oraz uchwał i zaleceń Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy[9].

Przyjmowanie traktatów stanowi jeden ze sposobów, którymi organizacja posługuje się w realizacji celu określonego w swoim Statucie[10] (art. 1a). Od państw członkowskich oczekuje się przystąpienia do konwencji przyjętych przez Komitet Ministrów, który w świetle art. 13 Statutu organizacji jest „organem działającym w imieniu Rady Europy". Znaczenie tych traktatów polega m.in. na przyczynianiu się do zbliżenia państw członkowskich, zachęcaniu do harmonizacji prawa i systemów prawnych oraz do ujednolicania prawa w skali europejskiej i ustalania minimalnych standardów prawnych. Tworząc wspólną przestrzeń prawną, traktaty sprawiają, iż państwa członkowskie stają się bardziej spoiste pod względem demokratycznym, społecznym i kulturalnym. Ich efektem jest również ułatwienie i uproszczenie współpracy między państwami członkowskimi, zwłaszcza w dziedzinach tak trudnych, jak terroryzm, bioetyka czy ochrona środowiska. W istocie konwencja wielostronna Rady Europy może zastąpić całą serię umów dwustronnych między pojedynczymi krajami. Rozległy zakres tematyczny wydawanych konwencji potwierdza, że organizacja zajmuje się wszystkimi ważnymi problemami dzisiejszej Europy (za wyjątkiem obronności) i stała się jedną z głównych platform poszukiwania na nie odpowiedzi.

Konwencje, po ich ratyfikowaniu, stają się aktami międzynarodowego *hard law*; jeżeli przewiduje to dane prawo krajowe, jak to jest np. w odniesieniu do RP, to wchodzą one – po ogłoszeniu we właściwym organie promulgacyjnym (w Polsce jest to „Dziennik Ustaw") – do krajowego porządku prawnego jako źródło krajowego *hard law*, w razie konfliktu z pierwszeństwem przed ustawami.

Do drugiej kategorii źródeł prawa Rady Europy należy zaliczyć przede wszystkim dokumenty wypracowywane przez statutowe organy Rady Europy, tj. Komitet Ministrów oraz Zgromadzenie Parlamentarne. Poza zobowiązaniami wynikającymi z konwencji państwa członkowskie w swoich działaniach powinny uwzględniać stanowiska wypracowane przez wewnętrzne ciała Rady Europy, a także przez Komitet Zarządzający do Spraw Praw Człowieka Rady Europy (CDDH)[11]. Rekomendacje są typowymi źródłami *soft law*[12] – nieco zresztą

[7] Termin ten po raz pierwszy został użyty w połowie lat 70. XX w. R. Bierzanek (*„Miękkie" prawo międzynarodowe*, „Sprawy Międzynarodowe" 1987, nr 1, s. 92) przypisuje je McNairowi. Z kolei G.M. Borchardt i K.C. Wellens (*Soft Law in European Community Law*, "European Law Review" 1989, Vol. 14, s. 268) twierdzą, że terminu *soft law* po raz pierwszy użył P.-M. Dupuy w 1973 r. Według G.J.H. van Hoofa (*Rethinking the Sources of International Law*, Deventer 1983, s. 187) sam Dupuy twierdził, iż termin ten pochodzi od McNaira.

[8] Zob. G. de Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Strasbourg 1995, s. 15.

[9] Szerzej zob. H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002, s. 30 i n.; J. Jaskiernia, *Znaczenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy we wspieraniu demokracji w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2017, nr 2, s. 9–15.

[10] Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994, nr 118, poz. 565). Zob. *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999, s. 13.

[11] M. 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. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009, s. 6–25.

[12] Miękkie prawo wykazuje zdumiewające bogactwo postaci, które wymyka się dotychczasowym próbom klasyfikacji. O miękkim prawie mówi się m.in. w odniesieniu do deklaracji (*declarations*), rezolucji (*resolutions*),

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

„twardszego" w skali międzynarodowej (Komitet Ministrów może zwrócić się do rządów państw członkowskich z prośbą o poinformowanie, jaki bieg nadano rekomendacjom[13]) i bardzo „miękkiego" w skali poszczególnych państw członkowskich[14]. W tym miejscu należy się zastanowić nad istotą dokumentów o charakterze *soft law*. Niewątpliwie stanowią one przejaw odejścia od tradycyjnej formy rządzenia opartej na klasycznej metodzie, której przejawem są instrumenty o charakterze prawnie wiążącym. Prawo miękkie jest rodzajem normy społecznej, a nie prawnej. Chociaż nie ma akceptowanej definicji „miękkiego prawa", to zwykle odnosi się ono do każdego pisemnego instrumentu międzynarodowego, innego niż traktat, zawierającego zasady, normy, standardy lub inne deklaracje oczekiwanego zachowania. Miękkie prawo wyraża preferencję, a nie zobowiązanie, które państwo powinno wdrażać lub powinno powstrzymać się od działania w określony sposób. Ta wyrażona preferencja dla pewnych zachowań ma na celu osiągnięcie funkcjonalnej współpracy między państwami w celu zrealizowania międzynarodowych celów[15].

Jak wskazuje J. Jaskiernia, zalecenia mają odmienny charakter od umowy międzynarodowej. Tego rodzaju akty normatywne nie mają skuteczności prawnej równej zawieranym w ramach Rady Europy umowom międzynarodowym, których postanowienia są dla państw członkowskich źródłem obligatoryjnych zobowiązań. Gdy jednak zważymy, że zawieranie umów międzynarodowych poprzedzone jest z reguły długotrwałym procesem przygotowawczym, a wejście ich w życie wymaga równie długotrwałego postępowania ratyfikacyjnego, to inne formy oddziaływania – realizowane za pomocą instrumentów „miękkiego prawa" o charakterze zaleceń – stają się efektywnym substytutem zapewniającym urzeczywistnianie wielu celów Rady Europy, a także wpływają przyspieszająco na osiąganie pożądanych zamierzeń. Upoważnia to do twierdzenia, że chociaż normy zawarte w zaleceniach nie mają mocy prawnej równej umowom zawieranym w ramach Rady Europy, to mogą jednak powodować pożądane skutki materialne, ponieważ według opinii obecnych w doktrynie są dokumentami, które z założenia podlegają realizacji w państwach członkowskich[16].

Ich autorytet zasadza się najwyżej na ich „demokratycznej" legitymacji, wyrażają bowiem stanowisko rządów europejskich (dokumenty Komitetu Ministrów Rady Europy) lub „społeczeństwa europejskiego" (dokumenty Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy[17]). Mimo braku ich prawnego obowiązywania w praktyce akty te okazują się często

---

rekomendacji (*recommendations*), kodeksów praktyk (*codes of practice, codes of conduct*), wytycznych (*guidelines*), standardów (*standards*), kart (*charters*), raportów (*reports*), opinii (*opinions*), programów (*programs*), porozumień międzyinstytucjonalnych (*inter-institutional agreements*), a także miękkiego prawa w przebraniu prawa twardego (*soft law disguised as hard law*) i porozumień dżentelmeńskich (*gentlemens agreements*). Zob. G.M. Borchardt, K.C. Wellens, *op. cit.*, s. 275–277.

[13] Szerzej o obowiązku przestrzegania „miękkiego prawa" zob. W. Bańczyk, *„Miękkie prawo, ale prawo", czyli o obowiązku przestrzegania soft law*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBŚP UJ" 2016, nr 1, s. 63 i n.

[14] H. Izdebski, *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy…*, s. 197.

[15] K. Spryszak, *Rola standardów o charakterze soft law w zakresie kreowania zobowiązań w państwach członkowskich organizacji międzynarodowych*, „Humanities and Social Sciences" 2017, nr 24(4), DOI: https://doi.org/10.7862/rz.2017.hss.77, s. 211.

[16] J. Jaskiernia, *Standardy Rady Europy a ustrój polityczny Polski*, [w:] *Polska w Radzie Europy…*, s. 106.

[17] Zgromadzenie Parlamentarne można uznać za szczególnie użyteczną płaszczyznę koordynacji działań państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jeśli w ramach Komitetu Ministrów czynnikiem ograniczającym jest metoda dyplomatyczna, która utrudnia jednoznaczne formułowanie stanowisk, to parlamentarzyści zasiadający w Zgromadzeniu Parlamentarnym nie mają takich ograniczeń. Mogą oni w sposób pryncypialny formułować swoje

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zdecydowanie bardziej efektywnymi instrumentami niż tzw. akty prawa twardego. Przede wszystkim opisywane instrumenty – w przeciwieństwie do konwencji międzynarodowych – wchodzą w życie z chwilą ich przyjęcia. Ich zakres oddziaływania (zwłaszcza w odniesieniu do dokumentów Komitetu Ministrów) rozciąga się na wszystkie państwa członkowskie Rady Europy, podczas gdy konwencje wiążą jedynie te państwa, które je podpisały i ratyfikowały. Ponadto na korzyść przemawia ich swoista plastyczność. Uzupełnienie lub zmiana treści zalecenia odbywa się zdecydowanie szybciej niż analogiczna modyfikacja treści konwencji. Należy również zauważyć, że z punktu widzenia implementacji określonych zasad zalecenia w praktyce często wykazują większą skuteczność niż traktaty. Praktyka dowodzi, że państwa skwapliwiej realizują właśnie postanowienia zaleceń aniżeli przyjmują na siebie zobowiązania w drodze ratyfikacji konwencji[18]. W niektórych sytuacjach państwa są skłonne zaakceptować bardziej szczegółowe i precyzyjne postanowienia zawarte w takich instrumentach, potwierdzające ich zaangażowanie w daną sprawę, jeśli konsekwencje niewypełnienia takich ustaleń pozostają ograniczone. Co więcej, tego rodzaju instrumenty nie wymagają – jak zaznaczono wyżej – stosowania czasochłonnych i często skomplikowanych procedur wyrażania zgody na związanie się nimi na płaszczyźnie krajowej (może to jednak powodować trudności w uzyskaniu dla nich wsparcia finansowego, społecznego lub legislacyjnego, gdy jest ono potrzebne do realizacji przewidywanych przedsięwzięć). Akty „miękkiego prawa" łatwiej jest zmienić, dostosować do nowych warunków lub zastąpić nowym dokumentem. Dodatkowo są one bardziej bezpośrednim i bezzwłocznym świadectwem międzynarodowego poparcia i konsensusu niż umowy, do których zgłaszane są zastrzeżenia lub które długo oczekują na wejście w życie[19].

Szczegółowy przegląd tematów zaleceń wskazuje, że przedmiotem zainteresowania organu jest różnorodna tematyka. Są to m.in. kwestie związane z bioetyką, uchodźcami, korupcją, ochroną danych osobowych, ochroną zwierząt, kulturą, edukacją, dziedzictwem, sportem i młodzieżą, środowiskiem, lokalnym i regionalnym zarządzaniem i współpracą.

STANDARDY RADY EUROPY A MATERIALNE PRAWO ADMINISTRACYJNE

W tej części rozważań przyszedł czas na udzielenie odpowiedzi, w jaki sposób należy postrzegać materialne prawo administracyjne[20] na tle standardów kreowanych przez Radę Europy. Rozpoczynając te dywagacje, podkreślenia wymaga fakt, iż konsekwencje europeizacji najbardziej widoczne są w sferze prawa materialnego. Należy podjąć się próby doprecyzowania pojęć „prawo materialne" czy „prawo administracyjne materialne", które są termi-

poglądy, a także uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów Europy Środkowo-Wschodniej. Dotyczy to zwłaszcza ognisk zapalnych, gdzie szczególnie użyteczna jest forma aktywności w postaci dyplomacji parlamentarnej. Zob. T. Iwiński, *Dyplomacja parlamentarna Rady Europy a rozwiązywanie konfliktów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 759.

[18] O. Nawrot, *Ludzka biogeneza w standardach bioetycznych Rady Europy*, Warszawa 2011, s. 83–84.

[19] A.E. Boyle, *Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law*, "International and Comparative Law Quarterly" 1999, Vol. 48(4), DOI: https://doi.org/10.1017/S0020589300063739, s. 901–903.

[20] Normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego określającego treść praw i obowiązków (zachowania się) tych podmiotów, które w ramach stosunku administracyjnoprawnego występują w charakterze podmiotów administrowanych, a więc podległych podmiotom dysponującym władztwem administracyjnym. Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 7.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

nami prawnymi. Przymiotnik „materialne" świadczy o tym, że prawo to dotyczy danej materii, istoty „rzeczy", przedmiotu czy meritum. Z uwagi na ten fakt prawo to określa się również mianem merytorycznego lub podmiotowego.

Kategoria prawo administracyjne materialne oczywiście nie jest definiowana normatywnie ani wyodrębniona wprost przez przepisy jako oddzielny zbiór regulacji prawnej, lecz stanowi pojęcie doktrynalne, pojawiające się jako określenie jednego z elementów struktury wewnętrznej prawa administracyjnego. Charakterystycznym wyróżnikiem jest jego fundamentalna rola w zakresie kształtowania pozycji jednostki w państwie i jej relacji z władzą publiczną. To normy prawa materialnego generują interesy prawne jednostki oraz konstruują jej publiczne prawa podmiotowe, które sytuują jednostkę na pozycji interesanta administracji publicznej, który może się domagać od niej określonego zachowania się, a nie na pozycji petenta władzy publicznej, poddanego jej w pełni swobodnemu (uznaniowemu) oddziaływaniu. Prawo materialne, mimo że nie jest adresowane do podmiotów administrujących, to jednak – poprzez obowiązek jego respektowania przez te podmioty – oddziałuje także na zachowanie władzy publicznej. W istocie więc, patrząc przez pryzmat funkcji prawa materialnego, uprawnione zdaje się być postrzeganie tego prawa nie tylko jako kształtującego położenie prawne jednostki, lecz także jako swego rodzaju regulatora działania administracji publicznej[21].

Materialne prawo administracyjne nie jest prawem jednorodnym, ponieważ jest wewnętrznie zróżnicowane. Obejmuje ono m.in. niezwykle rozbudowaną sferę prawa osobowego (np. kwestie związane z obywatelstwem polskim, ewidencją ludności, prawem dotyczącym cudzoziemców), prawo ochrony zdrowia, ochronę przed przemocą w rodzinie, prawo pomocy społecznej. Przedmiotem zainteresowania materialnego prawa administracyjnego jest również prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawo budowalne czy gospodarka nieruchomościami, a ponadto szkolnictwo wyższe, obrona narodowa oraz prawo ochrony środowiska. Z uwagi na złożoność materialnego prawa administracyjnego należy stwierdzić, że jest ono tą częścią prawa publicznego, która najpełniej kształtuje sytuację jednostki.

Czynnikami inspirującymi (dającymi impuls do działania), ale i limitującymi (ograniczającymi, w tym blokującymi) działanie prawodawcy kreującego regulacje materialnego prawa administracyjnego są też – co zostało wyżej podkreślone – utrwalone standardy międzynarodowe (w tym standardy europejskie), odnoszące się zwłaszcza do praw człowieka. Nie zawsze są one wyrażone w unormowaniach prawnych, często odnajdujemy je np. w paktach czy deklaracjach ponadnarodowych.

Prawo Rady Europy jako klasyczne prawo międzynarodowe, tyle że o zasięgu regionalnym, oddziałuje na prawo wewnętrzne państw europejskich mniej intensywnie i skutecznie[22] niż prawo unijne. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na węższy niż w przypadku prawa unijnego zakres normowania. Jest to przede wszystkim prawo ochrony praw człowieka[23]. Po drugie, z uwagi na brak tak zróżnicowanych i skutecznych mechani-

[21] J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa…*, s. 3.
[22] Zob. J. Jaskiernia, *Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary*, [w:] *Prawo międzynarodowe, prawo europejskie i prawo krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2009, s. 254.
[23] A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008, s. 38–40.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zmów prawnych wpływu na prawo wewnętrzne państw-sygnatariuszy, jak w przypadku prawa unijnego[24]. Niemniej należy zauważyć, że wpływ ten jest znaczący. Rada Europy prace w dziedzinie prawa administracyjnego rozpoczęła dość wcześnie, bo w 1977 r., kiedy to została wydana pierwsza rezolucja w sprawie ochrony jednostki w odniesieniu do aktów administracyjnych władzy[25].

Biorąc pod uwagę przedmiotową problematykę, należy wskazać, że podstawowym mechanizmem związania się standardami Rady Europy przez dane państwo jest podpisywanie i ratyfikowanie konwencji wypracowanych w ramach organizacji. Prawo traktatowe ma bowiem doniosły wpływ na krajowe materialne prawo administracyjne. Doniosłe w tej mierze są przepisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[26], a zwłaszcza standardy kreowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

W tym miejscu nie wypada nie poczynić kilku refleksji dotyczących „perły w koronie" Rady Europy, ponieważ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w systemie umów międzynarodowych organizacji zajmuje miejsce szczególne. Po pierwsze, jej przedmiotem nie są zasadniczo stosunki między państwami – stronami Konwencji, lecz prawa i wolności jednostki (*law making treaty*); po drugie, wyznacza obowiązki państw w układzie wertykalnym, tj. w układzie państwo – jednostka; po trzecie, cechuje się wysokim stopniem efektywności swoich postanowień, co zapewnia bezpośredni dostęp jednostki do europejskiego sądu (skarga indywidualna) i określony w niej mechanizm wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; po czwarte, jest to:

> […] akt przenikający wewnętrzne porządki państw członkowskich, bo znajduje ona zastosowanie w (rządzonych przez prawo międzynarodowe) sporach między jednostką a państwem członkowskim (dla których rozstrzygania właściwy jest Europejski Trybunał Praw Człowieka), ale także – bezpośrednie lub pośrednie zastosowanie w sporach między jednostką a władzą publiczną, toczących się wewnątrz poszczególnych państw […] i rozstrzyganych przez sądy krajowe[27].

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi aktualnie najwyższy wyznacznik współczesnych standardów ochrony istoty ludzkiej, wywierając wpływ na prawo krajowe państw członkowskich Rady Europy. Jest to podyktowane faktem, iż prawo krajowe każdego państwa musi być zgodne z jego zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi. W konsekwencji powyższego żadna z dziedzin prawa, która nawet w najmniejszym stopniu reguluje sytuację prawną człowieka, nie może ominąć przywołanej konwencji. Oczywiste jest, że dotyczy to również materialnego prawa administracyjnego – najobszerniej-

[24] A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, s. 19.
[25] Resolution (77)31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities adopted on 28 September 1977 by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 275th meeting of the Ministers' Deputies, [w:] *Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons*, Strasbourg 1996, s. 236–241.
[26] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.). Polska podpisała ją 26 listopada 1991 r., a więc w dniu przystąpienia. Ratyfikacji dokonano 15 grudnia 1992 r., a wejście w życie nastąpiło 19 stycznia 1993 r., czyli w chwili złożenia Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy dokumentów ratyfikacyjnych. Na ten temat zob. N. Szczęch, *Konsekwencje prawne objęcia Rzeczypospolitej Polskiej kognicją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne…*, s. 199.
[27] D. Miąsik, A. Wróbel, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, s. 46–47.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

szej gałęzi prawa, niezwykle istotnej dla obywateli, ponieważ obejmuje normy dotyczące ich życia codziennego, określając treść ich praw i obowiązków oraz gwarantując ich realizację.

Wykształcenie się idei uniwersalnej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności sprawiło, że to jednostka stała się centralnym punktem odniesienia dla oceny działań administracji publicznej, nie tylko w wymiarze krajowym, lecz także w wymiarze europejskim i światowym. Jednostka uzyskała podmiotowość prawną zarówno w sferze prawnomaterialnej, jak i na płaszczyźnie proceduralnej za sprawą przyznanego jej prawa występowania przeciwko państwu, którego obywatelstwo posiada oraz przeciwko rządom innych państw, naruszających jej prawa i wolności. Prawo do sądu – w zakresie ingerencji krajowej administracji publicznej w sferę praw jednostki (w polskim systemie prawnym chodzi o prawo do sądów administracyjnych) – zostało uzupełnione w znaczącym zakresie europejskim prawem do sądu, czyli możliwością wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[28].

Jak wskazano we wprowadzeniu, z uwagi na złożoność materialnego prawa administracyjnego dokonano wyboru obszarów materialnego prawa administracyjnego spośród tych, na które wpływ ma prawo Rady Europy. Skupiono się na sferach istotnych, biorąc pod uwagę kwestie zasadnicze dla jednostki i jej kontaktów z administracją publiczną. Do tej kategorii zalicza się administracyjne prawo osobowe, dotyczące każdego człowieka, które swym obszarem obejmuje m.in. problematykę obywatelstwa[29], cudzoziemców, jak również prawo zbiorowe.

Kwestie związane z obywatelstwem na gruncie prawa wewnętrznego reguluje ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim[30], która zastąpiła ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim[31], uznawaną za dokument nieadekwatny do nowych międzynarodowych standardów. Chociaż wielokrotne nowelizacje tej ostatniej ustawy okazały się niewystarczające, to prace zmierzające do przyjęcia nowej ustawy trwały stosunkowo długo. Aktualnie obowiązująca ustawa opiera się o zasady[32] wyrażone w Europejskiej konwencji o obywatelstwie z dnia 6 listopada 1997 r.[33], której Polska jest sygnatariuszem, ale do dnia dzisiejszego nie dokonała aktu ratyfikacji tego traktatu. Jak wskazuje D. Pudzianowska, wiele konkretnych rozwiązań polskiej ustawy uzasadnianych jest przez odwołanie się do zasad zawartych w Europejskiej konwencji o obywatelstwie (np. postanowienie, że zrzeczenie się obywatelstwa nie może prowadzić do powstania przypadków bezpaństwowości czy wprowadzenie nowego sposobu nabycia obywatelstwa przez przysposobienie). Przede wszystkim zwraca uwagę uzasadnienie wprowadzenia kompetencji dla wojewody uznawania za obywa-

[28] M. Stahl, *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii przemian w relacjach między jednostką a władzą publiczną*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego…*, s. 663.
[29] Szerzej zob. P. Ura, *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2014, nr 84, s. 181–201.
[30] T.j. Dz.U. z dnia 7 lipca 2017 r., poz. 1462.
[31] T.j. Dz.U. 2000, nr 28, poz. 353 ze zm.
[32] W szczególności na zasadzie proklamującej prawo każdej jednostki ludzkiej do obywatelstwa.
[33] European Treaty Series No. 166. Istota tej konwencji polega na tym, że dąży ona do koordynacji działań państw zmierzających do usuwania zjawisk negatywnych lub też do rozwiązywania kwestii spornych dotyczących obywatelstwa, jak np. eliminacja przypadków bezpaństwowości czy regulacja zjawiska podwójnego obywatelstwa. Warto pamiętać, że prawo traktatowe Rady Europy nie ogranicza regulacji związanych z obywatelstwem wyłącznie do przywołanej umowy międzynarodowej. Problematyce tej została poświęcona również Konwencja Rady Europy z dnia 6 maja 1963 r. o eliminowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa (European Treaty Series No. 043), której ideą była redukcja – tak dalece jak to możliwe – przypadków wielokrotnego obywatelstwa, ustalenie zasad postępowania w sytuacji nabycia nowego obywatelstwa lub zrzeczenia się obywatelstwa oraz prawnych konsekwencji takiej decyzji dla osób zainteresowanych, w tym dzieci.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

teli polskich w drodze decyzji pewnych kategorii cudzoziemców, do którego to postępowania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to rozwiązanie zgodne z uregulowaniami Europejskiej konwencji o obywatelstwie[34]. W przeciwieństwie do minionego okresu rządów totalitarnych, kiedy obywatelstwo oznaczało podległość jednostki państwu, nowa formuła obywatelstwa polskiego wyrażona w ustawie o obywatelstwie polskim ma charakter więzi prawnej wzorowanej na rozwiązaniach współczesnych państw demokratycznych oraz europejskich regulacjach prawno-międzynarodowych[35].

Warto w tym miejscu wskazać, że Europejska konwencja o obywatelstwie w traktatowym prawie międzynarodowym jako pierwsza wprowadziła definicję obywatelstwa[36], w znacznej mierze opierającą się na tradycyjnej konstrukcji obywatelstwa jako instytucji prawa wewnętrznego państw, stąd też wskazuje na możliwość pewnych regulacji, nie narzucając jednakże poszczególnym państwom rozwiązań szczegółowych. Problematyka dotycząca obywatelstwa jest również przedmiotem dokumentów z obszaru *soft law* Rady Europy. Są to m.in. rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResAP (2001)3 w sprawie dążenia do pełnego obywatelstwa osób niepełnosprawnych poprzez nowe technologie sprzyjające włączeniu społecznemu[37] oraz zalecenie CM/Rec(2009)13 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie obywatelstwa dzieci[38]. Zdaniem G. Krawca troską Rady Europy jest zapewnienie, by w relacjach pomiędzy jednostką a państwem istniały prawidłowe relacje. Jednostka powinna mieć zapewnioną wszechstronną ochronę prawną, którą może w najszerszym zakresie zapewniać obywatelstwo[39].

Kolejnym obszarem czynionej analizy są kwestie związane z cudzoziemcami. Bezpośrednie odesłanie do przywołanej powyżej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[40] zawarte jest w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[41]. Wprowadzenie nowych uregu-

[34] D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 240.
[35] Szerzej na temat obywatelstwa w ujęciu prawnomiędzynarodowym zob. W. Czapliński, *Międzynarodowe aspekty obywatelstwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1984, nr 3, s. 95–113; E. Dynia, *Obywatelstwo w świetle prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS sectio G (Ius)" 2000, t. 47, s. 23–24.
[36] W art. 2 pkt a określa „obywatelstwo" jako więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne osoby. W art. 3 stanowi zaś, że: „1. Każde państwo określa w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem. 2. Ustawodawstwo to zostanie zaakceptowane przez inne państwa w stopniu, w jakim zgodne jest z właściwymi umowami międzynarodowymi, zwyczajowym prawem międzynarodowym i zasadami prawa ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa".
[37] Resolution ResAP(2001)3 Towards full citizenship of persons with disabilities through inclusive new technologies, adopted by the Committee of Ministers, on the 24 October 2001 at the 770th meeting of the Ministers' Deputies.
[38] Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children, adopted by the Committee of Ministers on 9 December 2009 at the 1073th meeting of the Ministers' Deputies.
[39] G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 178.
[40] Konwencja ta w art. 1 gwarantuje prawa i wolności (traktowane w kategoriach praw podmiotowych) każdej jednostce, która podlega jurysdykcji państwa-strony umowy, niezależnie od tego, czy osoba posiada obywatelstwo państwa, czy jest cudzoziemcem – obywatelem innego państwa (bez znaczenia, czy to państwo jest jej stroną) lub bezpaństwowcem.
[41] T.j. Dz.U. z dnia 10 maja 2018 r., poz. 1109. Zob. A. Fermus-Bobowiec, E. Lis, *Udzielanie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, nr 4, DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2016.25.4.25, s. 25–59; M. Szuniewicz, *Deportacja cudzoziemców w świetle zobowiązań Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2014, nr 5, s. 91–115.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

lowań w zakresie udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP jest nie tylko wynikiem zobowiązania Polski do dostosowania swojego prawodawstwa do wymogów Unii Europejskiej, lecz również jest związane z pilną potrzebą uregulowania tych kwestii, które w dotychczas obowiązującej ustawie były regulowane w sposób niepełny lub stanowiły „lukę prawną". Wśród tych ostatnich wskazać należy potrzebę pełnego uregulowania sytuacji prawnej osób, które nie uzyskały statusu uchodźcy, ale ich wydalenie do kraju pochodzenia byłoby niezgodne z postanowieniami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ustawa o cudzoziemcach z 1997 r. przewidywała, co prawda, możliwość występowania przez takie osoby o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jednak długa i skomplikowana procedura z tym związana powodowała, że przepis ten był praktycznie martwy. Z tego powodu istniała potrzeba wprowadzenia do polskiego prawa o cudzoziemcach nowej instytucji – tzn. zgody na pobyt tolerowany[42], co zostało uczynione mocą nowelizacji ustawy w 2003 r.[43] W świetle ówczesnego art. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi udzielało się ochrony przez nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu, udzielenie zgody na pobyt tolerowany oraz udzielenie ochrony czasowej. Zgodnie zaś z aktualnie obowiązującymi rozwiązaniami ochrona ta udzielana jest przez: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu, udzielenie ochrony czasowej.

Rada Europy także w innych dokumentach reguluje kwestię statusu prawnego cudzoziemców, m.in. w Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z dnia 5 lutego 1992 r.[44], która przewiduje udział cudzoziemców z państw trzecich w wyborach do samorządu terytorialnego[45]. Jako „sumienie Europy" organizacja wypowiada się w sprawach rozwoju europejskiego, poszukując rozwiązań dla nowych wyzwań, które przynosi rozwój społeczności europejskiej. Kieruje w tej sprawie zalecenia do Komitetu Ministrów, inspirując np. przygotowanie konwencji w określonych sprawach. Również na forum Zgromadzenia Parlamentarnego dochodzi do poszukiwania konsensu w sprawach kierunków rozwoju europejskiego i instrumentów osiągania zamierzonych celów[46]. Jako przykład można wskazać: zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 24 stycznia 1996 r. w sprawie Albańczyków ubiegających się o azyl z Kosowa[47], zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 29 stycznia 1998 r. – Bośnia i Hercegowina: powrót uchodź-

[42] K. Cuadrat-Grzybowska, *Nowe prawo o cudzoziemcach*, „Monitor Prawniczy" 2003, nr 21, s. 111.
[43] Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176.
[44] European Treaty Series No. 144.
[45] A. Bodnar, A. Ploszka, *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 9, s. 66–74; S. Łodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz, *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie? Analiza procesu przyznawania praw wyborczych na poziomie lokalnym cudzoziemcom z państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
[46] E.B. Haas, *Consensus Formation in the Council of Europe*, London 1960, s. 34.
[47] Recommendation 1288 (1996). Albanian asylum-seekers from Kosovo, https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15322&lang=en [dostęp: 12.01.2020].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ców i przesiedleńców[48], zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 2000 r. w sprawie konfliktu w Czeczenii[49].

Polskie administracyjne prawo zbiorowe także nie pozostaje obojętne na standardy kreowane przez Radę Europy. W celu zapewnienia wolności zgromadzeń Polska ratyfikowała Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która w art. 11 gwarantuje wolność swobodnego, pokojowego zgromadzania się i przyjmuje, że wolność ta nie może podlegać innym ograniczeniom niż wynikającym z ustawy, koniecznym w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Konwencja dopuszcza możliwość nakładania prawnych ograniczeń w korzystaniu z prawa do zgromadzeń przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Sposób korzystania z wolności zgromadzeń oraz jej ograniczenia na gruncie ustawodawstwa polskiego reguluje ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach[50]. Głównym *ratio* nowej ustawy Prawo o zgromadzeniach[51] była konieczność kompleksowego i spójnego uregulowania zasad i trybu organizowania oraz odbywania zgromadzeń, ze szczególnym uwzględnieniem nie tylko standardów konstytucyjnych, lecz również międzynarodowych, włącznie z prawami gwarantowanymi przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[52].

PODSUMOWANIE

Członkostwo danego państwa w organizacji międzynarodowej związane jest z różnorakimi konsekwencjami wynikającymi z przystąpienia do niej. Jednym z takich następstw jest konieczność dostosowania się do systemu aksjologicznego i standardów kreowanych przez organizację przyjmującą.

W świetle powyższych ustaleń, dotyczących jedynie wybranych obszarów, można stwierdzić, iż Rada Europy odegrała istotną rolę w procesie przemian materialnego prawa administracyjnego w Polsce. Państwo polskie, aprobując aksjologię Rady Europy i spełniając statutowe wymogi członkostwa, urzeczywistnia standardy organizacji zawarte nie tylko w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz innych konwencjach, lecz także w dokumentach „miękkiego prawa". Mogą one być alternatywą dla aktów prawnie wiążących, umożliwiających Radzie Europy oddziaływanie na państwa członkowskie. Co

[48] Recommendation 1357 (1998). Bosnia and Herzegovina: return of refugees and displaced persons, www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16583&lang=en [dostęp: 12.01.2020].
[49] Recommendation 1444 (2000). The conflict in Chechnya, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16772&lang=en [dostęp: 12.01.2020].
[50] T.j. Dz.U. z dnia 7 lutego 2018 r., poz. 408. Zob. także: W. Kotowski, *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485). Komentarz*, Bielsko-Biała 2015.
[51] Zastąpiła ona wielokrotnie nowelizowaną i poddawaną krytyce ustawę z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. 2013, poz. 397).
[52] Uzasadnienie projektu ustawy, Druk nr 3518. Rządowy projekt ustawy – Prawo o zgromadzeniach, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3518 [dostęp: 9.08.2018]. Nie można pominąć faktu, iż ustawa Prawo o zgromadzeniach jest ponadto wyrazem realizacji wytycznych wskazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wyroku z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06,
http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_Baczkowski_i_inni_przeciwko_Polsce__skarga_nr_1543_06__wyrok_z_dnia_3_maja_2007_r.__.pdf [dostęp: 9.08.2018].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

więcej, mogą pełnić funkcję służebną w stosunku do aktów prawnie wiążących, uzupełniając lub rozszerzając ich postanowienia. Należy zauważyć, że jednoczesne stosowanie dokumentów wiążących i niewiążących w określonym obszarze może również warunkować relacje uzupełnienia w kwalifikowanej postaci komplementarności zaplanowanej i komplementarności niezaplanowanej.

Przez swoją akcesję Polska godzi się zatem przestrzegać pewnych zasad, które regulują związek między jej władzą a osobami prywatnymi, w tym w dziedzinie materialnego prawa administracyjnego.

Wspieranie rozwoju demokracji w państwach członkowskich należy do priorytetów Rady Europy. Nieprzypadkowo organizacja ta określana jest mianem „pioniera i gwaranta ochrony praw człowieka i demokracji”[53] czy „organizacją wartości”[54]. System tych wartości jest szeroki, ponieważ obejmuje wiele obszarów europejskiego życia społecznego i gospodarczego, z wyjątkiem obronności, włącznie z obszarem materialnego prawa administracyjnego. Za sprawą prawa traktatowego i miękkiego prawa (*soft law*) organizacja tworzy wytyczne polityczne dla rządów państw członkowskich, m.in. w zakresie obywatelstwa, cudzoziemców czy prawa zbiorowego. Wychodząc naprzeciw zmieniającej się europejskiej rzeczywistości, nieustannie kreuje więc przestrzeń prawną.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Balcerzak M., *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. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009.

Bańczyk W., *„Miękkie prawo, ale prawo”, czyli o obowiązku przestrzegania soft law*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBŚP UJ” 2016, nr 1.

Bierzanek R., *„Miękkie” prawo międzynarodowe*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 1.

Boć J., *Uwagi o prawie administracyjnym w warunkach Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Warszawa 2010.

Bodnar A., Ploszka A., *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9.

Borchardt G.M., Wellens K.C., *Soft Law in European Community Law*, “European Law Review” 1989, Vol. 14.

Boyle A.E., *Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law*, “International and Comparative Law Quarterly” 1999, Vol. 48(4), **DOI: https://doi.org/10.1017/S0020589300063739**.

Cuadrat-Grzybowska K., *Nowe prawo o cudzoziemcach*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 21.

Czapliński W., *Międzynarodowe aspekty obywatelstwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 3.

Dąbrowska A., *Europeizacja materialnego prawa administracyjnego – wprowadzenie do problematyki*, [w:] *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Smarż, Radom 2018.

Dudzik S., Iwańska B., Kawka I., *Przekształcenia materialnego prawa administracyjnego pod wpływem prawa europejskiego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.

Duniewska Z., *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

Dynia E., *Obywatelstwo w świetle prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2000, t. 47.

[53] *The Council of Europe: Pioneer and Guarantor for Human Rights and Democracy*, ed. R. Kicker, Strasbourg 2010.

[54] J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości”*, [w:] *Wyjaśnianie polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleśny, „Studia Politologiczne” 2010, t. 17, s. 178.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Fermus-Bobowiec A., Lis E., *Udzielanie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, nr 4, **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2016.25.4.25**.

Furrer H.P., *Przekraczanie linii podziałów. Wydarzenia polityczne w Radzie Europy od 1989 r. – historia i analiza własnych doświadczeń*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005.

Haas E.B., *Consensus Formation in the Council of Europe*, London 1960.

Hoof G.J.H. van, *Rethinking the Sources of International Law*, Deventer 1983.

Iwiński T., *Dyplomacja parlamentarna Rady Europy a rozwiązywanie konfliktów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.

Izdebski H., *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005.

Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.

Jagielski J., *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

Jaskiernia J., *Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary*, [w:] *Prawo międzynarodowe, prawo europejskie i prawo krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2009.

Jaskiernia J., *Rada Europy jako „organizacja wartości"*, [w:] *Wyjaśnianie polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleśny, „Studia Politologiczne" 2010, t. 17.

Jaskiernia J., *Standardy Rady Europy a ustrój polityczny Polski*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002.

Jaskiernia J., *Wpływ Rady Europy na proces transformacji w Polsce*, [w:] *Młode demokracje. 20 lat transformacji systemowej w Europie Środkowej. Płaszczyzna gospodarcza i polityczna*, red. W. Saletra, J. Jarosiński, Kielce 2010.

Jaskiernia J., *Znaczenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy we wspieraniu demokracji w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2017, nr 2.

Klebes H., *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002.

Kotowski W., *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485). Komentarz*, Bielsko-Biała 2015.

Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Krawiec G., *Europejskie standardy związane z przebiegiem postępowania administracyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2011, R. XI.

Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Łodziński S., Pudzianowska D., Szaranowicz-Kusz M., *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie? Analiza procesu przyznawania praw wyborczych na poziomie lokalnym cudzoziemcom z państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

Materialne prawo administracyjne, red. M. Miemiec, Warszawa 2013.

Miąsik D., Wróbel A., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.

Nawrot O., *Ludzka biogeneza w standardach bioetycznych Rady Europy*, Warszawa 2011.

Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013.

Spryszak K., *Rola standardów o charakterze soft law w zakresie kreowania zobowiązań w państwach członkowskich organizacji międzynarodowych*, „Humanities and Social Sciences" 2017, nr 24(4), **DOI: https://doi.org/10.7862/rz.2017.hss.77**.

Stahl M., *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii przemian w relacjach między jednostką a władzą publiczną*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

Szczęch N., *Konsekwencje prawne objęcia Rzeczypospolitej Polskiej kognicją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.

Szuniewicz M., *Deportacja cudzoziemców w świetle zobowiązań Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2014, nr 5.

The Council of Europe: Pioneer and Guarantor for Human Rights and Democracy, ed. R. Kicker, Strasbourg 2010.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:56:20

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Ura P., *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2014, nr 84.
Vel G. de, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Strasbourg 1995.
Wiśniewski A., *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008.
Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
Wybór konwencji Rady Europy, Warszawa 1999.

AKTY PRAWNE

Europejska konwencja o obywatelstwie, Strasburg, 6 listopada 1997 r., European Treaty Series No. 166.
Invitation to the Republic of Poland to Become a Member of the Council of Europe, Resolution (90)18 adopted by the Committee of Ministers, the 446th meeting of Ministers' Deputies, 23 October 1990.
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.).
Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, Strasburg, 5 luty 1992 r., European Treaty Series No. 144.
Konwencja Rady Europy z dnia 6 maja 1963 r. o eliminowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, European Treaty Series No. 043.
Recommendation 1288 (1996). Albanian asylum-seekers from Kosovo, https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15322&lang=en [dostęp: 12.01.2020].
Recommendation 1357 (1998). Bosnia and Herzegovina: return of refugees and displaced persons, www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16583&lang=en [dostęp: 12.01.2020].
Recommendation 1444 (2000). The conflict in Chechnya, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16772&lang=en [dostęp: 12.01.2020].
Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children, adopted by the Committee of Ministers on 9 December 2009 at the 1073th meeting of the Ministers' Deputies.
Resolution (77)31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities adopted on 28 September 1977 by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 275th meeting of the Ministers' Deputies, [w:] *Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons*, Strasbourg 1996.
Resolution ResAP(2001)3 Towards full citizenship of persons with disabilities through inclusive new technologies, adopted by the Committee of Ministers, on the 24 October 2001 at the 770th meeting of the Ministers' Deputies.
Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994, nr 118, poz. 565).
Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. 2000, nr 28, poz. 353 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. 2013, poz. 397).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z dnia 10 maja 2018 r., poz. 1109).
Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z dnia 7 lipca 2017 r., poz. 1462).
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. z dnia 7 lutego 2018 r., poz. 408).
Uzasadnienie projektu ustawy, Druk nr 3518, Rządowy projekt ustawy – Prawo o zgromadzeniach, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3518 [dostęp: 9.08.2018].

ORZECZNICTWO

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06, http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_Baczkowski_i_inni_przeciwko_Polsce__skarga_nr_1543_06__wyrok_z_dnia_3_maja_2007_r.__.pdf [dostęp: 9.08.2018].