



UMIĘDZYNARODOWIENIE krajowego obrotu prawnego

Tom I

Redakcja naukowa

Maciej Perkowski, Wojciech Zoń



UMIĘDZYNARODOWIENIE

krajowego obrotu prawnego

Tom I

Redakcja naukowa
Maciej Perkowski, Wojciech Zoń



Wydawnictwo Prawo i Partnerstwo
Białystok 2016

Recenzja: dr hab. Karol KarSKI

Korekta i redakcja techniczna: zespół

Projekt okładki: Maciej Skindzier

Rada Programowa: Robert Ciborowski, Adam Doliwa, Maciej Etel, Wojciech Filipkowski, Ewa Guzik-Makaruk, Lech Andrzej Jamróz, Izabela Kraśnicka, Tchon Li Ku, Jarosław Matwiejuk, Andrzej Panasiuk, Maciej Perkowski (przewodniczący), Mirosław Sobecki, Wojciech Śleszyński, Iwona Wrońska

Redakcja: Anna Drabarz, Katarzyna Dziedzik (redaktor naczelny), Wioleta Hryniewicka-Filipkowska, Agnieszka Grajewska, Agnieszka Jabłońska, Łukasz Kierznowski, Maciej Skindzier, Konrad Wnorowski, Wojciech Zoń (sekretarz)

© Copyright by Wydawnictwo Prawo i Partnerstwo, Białystok 2016

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszej publikacji nie może być reprodukowana, przechowywana i przetwarzana jako źródło danych w jakiegokolwiek formie zapisu bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN: 978-83-64474-03-3 (wersja elektroniczna)

Seria wydawnicza *Inclusio – Prace z udziałem doktorantów i studentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, pod red. Macieja Perkowskiego

Wydawca

Wydawnictwo Prawo i Partnerstwo

15-213 Białystok

ul. Mickiewicza 1/101

Tel.: +48 85 745 72 07

Fax.: +48 85 745 72 03

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	9
------------	---

Maciej Perkowski, Jakub Ali Farhan

Umieźdzynarodowienie krajowego obrotu prawnego. W poszukiwaniu istoty zagadnienia	13
--	----

Anna Drabarz

Komparatystyka prawnicza a umieźdzynarodowienie obrotu krajowego	31
--	----

Wioleta Hryniewicka-Filipkowska

Umieźdzynarodowienie standardów administracji publicznej	45
--	----

Łukasz Kierznowski

Prawo do nauki w aktach prawa mieźdzynarodowego	61
---	----

Łukasz Kierznowski, Wojciech Zoń

Prawo do nauki a indywidualny tryb studiów w Polsce.....	77
--	----

Maciej Oksztulski

Prawo do godności osób autystycznych	91
--	----

Maciej Oksztulski

Prawo osób z autyzmem do właściwych warunków mieszkaniowych. Identyfikacja mieźdzynarodowa polskiego porządku prawnego	121
--	-----

Lukasz Kierznowski

Wielokrotne obywatelstwo i pozycja multiobywatela w prawie polskim	139
---	-----

Sylwia Afrodyta Karowicz

„Być państwem” - wymagania stawiane przed podmiotami aspirującymi do państwowości we współczesnym prawie międzynarodowym publicznym	151
---	-----

Wojciech Zoń

Zapewnienie skuteczności unijnych rozporządzeń w prawie krajowym na przykładzie polskich regulacji o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej.....	165
--	-----

Konrad Wnorowski

Prawne aspekty aktywności międzynarodowej polskich samorządów w kontekście prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej RP	177
--	-----

Sebastian Chrzanowski

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant interesów województw na arenie międzynarodowej	193
---	-----

Bibliografia.....	203
-------------------	-----

Wstęp

Prawo od wieków odzwierciedla problemy epoki, w której jest stanowione. Jest wyrazem obaw, przekonań i praktyk, do jakich ludzie są przyzwyczajeni lub przed którymi chcą się bronić. Ponadto kształtują je czynniki o charakterze ekonomicznym, politycznym i historycznym, a także transfer wiedzy między poszczególnymi państwami. Podlega ono ciągłej ewolucji w podobnym stopniu, w jaki ewoluuje świadomość, wiedza i wola społeczeństwa. Jednak w dobie globalizacji zmiany te zachodzą znacznie szybciej i są łatwiejsze do zidentyfikowania, jednak nie oznacza to, że nie stwarzają one problemów. Widać to szczególnie w prawie krajowym, które podlega procesowi umiędzynarodowienia. Sytuacja jest wyzwaniem dla tych, którzy prawo interpretują i tych, którzy je stosują, bądź z niego korzystają.

Niniejsza publikacja ma na celu przybliżenie zagadnienia umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego, jak również przedstawienia uwarunkowań i problemów, jakie się z tym wiążą. Monografia jest pierwszą w serii wydawniczej „Inclusio – Prace z udziałem doktorantów i studentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku”. Z tego względu swoimi rozważaniami na temat umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego postanowili podzielić się zarówno doświadczeni naukowcy i praktycy, jak również adepci nauki i zawodu, dla których publikacja ta stanowi często pierwszy debiut na ich ścieżce rozwoju.

Tom I „Umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego” obejmuje rozdziały dotyczące istoty procesu umiędzynaradawiania krajowych porządków prawnych, wpływie komparatystyki prawniczej na ten proces, jak też jego wpływu na standardy administracji publicznej. Ponadto pojawią się również zagadnienia związane z prawem do nauki w świetle prawa międzynarodowego, w tym także problemem indywidualnego trybu studiów w Polsce, problemy dotyczące zapewnienia prawa do godności osób autystycznych, szczególnie w kontekście prawa tych osób do właściwych warunków mieszkaniowych, a także zagadnienie obywatelstwa i pozycji multiobywatelstwa w polskim porządku prawnym. W monografii ujęto również problematykę wymagań stawianych przed podmiotami aspirującymi do państwowości we współczesnym prawie

międzynarodowym publicznym, kwestię dotyczącą zapewnienia skuteczności unijnych rozporządzeń w prawie krajowym na przykładzie polskich regulacji o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej, czy też tematy związane z aktywnością polskich jednostek samorządu terytorialnego, w tym w ramach zrzeszeń (Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej).

Prosimy Czytelników, by przyjęli niniejszą publikację (i każde kolejne w ramach serii) życzliwie, zachęcając do lektury, jak również do podjęcia naukowej polemiki lub przedstawienia innych aspektów umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego na łamach kolejnych planowanych tomów.

Redaktorzy

Umiedzynarodowienie krajowego obrotu prawnego. W poszukiwaniu istoty zagadnienia

Dynamika zmian postępujących w otaczającej nas rzeczywistości zdeterminowana jest mnogością czynników. Skutkuje ona koniecznością nieustannego rozpatrywania pojęć, zwłaszcza tych mających relewantny charakter na płaszczyźnie międzynarodowej. Zakres prawa międzynarodowego znacznie się rozszerzył – od pierwotnej troski o zachowanie pokoju¹ do stanu obecnego, gdzie pełni ono doniosłą rolę, regulując znaczącą część stosunków społecznych, już nie tylko na poziomie międzynarodowym, ale również istotnie wpływając na wewnętrzne porządki prawne państw. W związku z powyższym pojawiła się potrzeba zbadania postępującego procesu umiedzynarodowienia krajowego obrotu prawnego. Przez umiedzynarodowienie rozumie się objęcie swoim zasięgiem wiele państw lub udostępnienie czegoś wielu państwom², z kolei obrót prawny, na potrzeby tej monografii, oznaczać będzie wszelkie zdarzenia mogące mieć znaczenie prawne i oddziaływujące na szeroko pojmowane stosunki prawne. Zespolenie obu zwrotów tworzy całość znaczeniową, oznaczającą proces rozszerzania się wpływu sfery międzynarodowej na krajowe porządki prawne.

Geneza współczesnego umiedzynarodowienia krajowego obrotu prawnego

Na początku, aby w pełni zrozumieć determinanty nasilonej internacjonalizacji krajowego obrotu prawnego w XXI wieku, należy spojrzeć w przeszłość. Pierwsza połowa XX wieku była jednym z najkrwawszych okresów w dziejach świata. Straty w ludności wynikłe z I wojny światowej wyniosły około 10 milionów zabitych oraz

* Doktor habilitowany, prof. UwB. Kierownik Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

** Student II roku Prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 55.

² W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, Słownik PWN, tryb dostępu: <http://sjp.pwn.pl/slowniki/umiedzynarodowienie.html> [08.05.2017].

20 milionów rannych.³ Był to tragiczny, jednakże kluczowy impuls do rozwoju współpracy międzynarodowej w wielu aspektach, który zaowocował m.in. licznymi konferencjami międzynarodowymi czy powstaniem jednej z pierwszych zinstytucjonalizowanych i stałych organizacji międzynarodowych, w pełnym tego słowa znaczeniu, a mianowicie Ligi Narodów. Rządzący zdali sobie wówczas sprawę, że sposobem na powstrzymanie tragicznych w skutkach zdarzeń w przyszłości jest ciągła współpraca, pozwalająca w pewnym stopniu monitorować, a nawet wpływać na nastroje oraz tendencje panujące w innych krajach. Jednak owa próba utrzymania bezpieczeństwa nie była realizowana konsekwentnie i ostatecznie zawiodła, czego kulminacją był wybuch II wojny światowej. Dopiero to dramatyczne wydarzenie, za cenę przekraczającą znacznie skutki I wojny światowej, doprowadziło do powstania trwałych, efektywnych organizacji międzynarodowych takich jak ONZ, a nawet (ostatecznie) ponadnarodowych, jak Wspólnoty Europejskie. Dzięki temu nastąpił okres względnego pokoju i współpracy, który był skutkiem powyższego i pozwolił na zacieśnianie się więzi pomiędzy poszczególnymi krajami. Katastrofy wojenne wpłynęły na aktywność ruchów krzewiących idee demokratyczne i poszanowanie praw człowieka. Zdano sobie sprawę z konieczności regulowania określonych kwestii w aktach o zasięgu międzynarodowym, aby nie dopuścić do powtórzenia się takich wydarzeń w przyszłości. Wzmacniało to korelacje między państwami, które zmuszone były do prowadzenia rozmów, negocjacji oraz rozwoju dyplomacji.

Uwarunkowania współczesnego umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego

Postęp technologiczny, rozwój w zakresie organizacji pracy, liczne inwestycje oraz ogólny postęp nauki doprowadziły do znacznej poprawy sytuacji gospodarczej na świecie. Jest to czynnik mający pozytywny wpływ na relacje pomiędzy poszczególnymi państwami, łagodząc nieco zapędy, które mogłyby być przyczyną prób ekspansji czy agresji. Jednocześnie zapewnia stabilne warunki polityczne, umożliwiające rozwój doktrynie

³ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2015, s. 45.

i opracowywanie rozwiązań oraz koncepcji teoretycznych na rzecz prawa międzynarodowego. Wszystkie państwa dążą do dostatku, którego osiągnięcie jest w izolacji wysoce utrudnione, co widać chociażby na przykładzie Korei Północnej. „Od początku lat 90. gospodarka północnokoreańska znajduje się w stanie permanentnego kryzysu. Kraj doprowadzony został do skrajnej ruiny. Do 2006 r. KRL-D odnotowywała nieustannie spadek bądź to poziomu produkcji, bądź obrotów w handlu zagranicznym czy wszystkich tych wskaźników równocześnie w połączeniu ze spadkiem Produktu Krajowego Brutto.”⁴ Niezbędne jest w związku z tym zawieranie umów handlowych, celnych, jak i wszelkich innych poprawiających stosunki między krajami.

Należy zwrócić uwagę na determinanty o charakterze negatywnym, jedynie pośrednio prowadzące do umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego. Chodzi tu o zjawiska, których skutkiem ubocznym jest wzmocnienie się współpracy międzynarodowej. Niezależnie od poprawy sytuacji gospodarczej, kryzysy finansowe to naturalne zjawiska, pojawiające się okazjonalnie, mimo podejmowania prób zapobieżenia im. Świadomość tego pozwala jednak na minimalizowanie ich konsekwencji. „Kryzys finansowy, który uderzył w gospodarkę światową pod koniec 2008 roku, wymógł utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM) w celu wspierania krajów Unii Europejskiej znajdujących się w trudnym położeniu, co umożliwiło zachowanie stabilności finansowej w Unii.”⁵ Kryzys doprowadził zatem do pogłębionej integracji w ramach państw strefy euro, umotywowanej celami o charakterze ekonomicznym.

Istotnym, zwłaszcza w kontekście ostatnich wydarzeń (liczne ataki w Europie, przeprowadzane przede wszystkim przez tzw. Państwo Islamskie i jego zwolenników, m. in. zamach w Manchesterze⁶, Nicei⁷ czy

⁴ A. Bober, *Standardy życia i sytuacja ekonomiczna Korei Północnej*, „Management and Business Administration. Central Europe” 1/2012, s. 23.

⁵ Streszczenie Rozporządzenia Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, tryb dostępu: http://publications.europa.eu/resource/cellar/8bad3df4-723e-4c3f-b0fa-260fc99d2b7a.0012.02/DOC_3 [08.05.2017].

⁶ Zamach samobójczy z 22 maja 2017 r., podczas koncertu piosenkarki Ariany Grande w hali Manchester Arena, za które odpowiedzialne było Państwo Islamskie (ISIS). W wyniku zdetonowania bomby umieszczonej w okolicach wejścia na obiekt zginęły 22 osoby, a 59 zostało rannych – zob. *Manchester bomber identified: Latest in terror investigation*, CBS

Barcelonie⁸), jest czynnikiem w postaci terroryzmu, względem którego zwrot „wojna z terroryzmem” zdaje się coraz bardziej uzasadniony, aczkolwiek nie jest to problem powstały dopiero w XXI wieku.⁹ „Terroryzm był przedmiotem dyskusji na forum międzynarodowym począwszy od 1934 r., kiedy to Liga Narodów przygotowała projekt konwencji dotyczącej zapobiegania terroryzmowi. Konwencja została przyjęta w 1937 r., jednak nigdy nie weszła w życie”¹⁰. W ubiegłym wieku wielokrotnie próbowano tworzyć regulacje prawnomiędzynarodowe, mające dawać instrumenty do walki z tym problemem, takie jak choćby Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych (1963 r.)¹¹, czy Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych

News, tryb dostępu: <https://www.cbsnews.com/news/ariana-grande-concert-manchester-arena-bombing-suspect-salman-abedi-isis-claim> [16.09.2017].

⁷ Podczas obchodów Dnia Bastylli 14 lipca 2016 r. zamachowiec jadąc ciężarówką po Promenadzie Anglików (*Promenade des Anglais*) taranował stłoczonych na niej ludzi. Zginęły 84 osoby, ponad 200 zostało rannych – zob. *Najnowszy bilans krwawego zamachu w Nicei: 84 osoby nie żyją, ponad 200 rannych. 50 osób w stanie krytycznym*, TVP Info, tryb dostępu: <http://www.tvp.info/26158776/najnowszy-bilans-krwawego-zamachu-w-nicei-84-osoby-nie-zyja-ponad-200-rannych-50-osob-w-stanie-krytycznym> [16.09.2017].

⁸ Zamachowiec 17 sierpnia 2017 r. wjechał furgonetką w tłum przechodniów na *La Rambla* – popularnym deptaku w turystycznej okolicy, zabijając 13 osób i raniąc około 100 kolejnych. Do zamachu przyznało się Państwo Islamskie – zob. *Zamach w Barcelonie. Furgonetka wjechała w tłum ludzi*, Rzeczpospolita, tryb dostępu: <http://www.rp.pl/Terroryzm/170819281-Zamach-w-Barcelonie-Furgonetka-wjechała-w-tlum-ludzi.html> [16.09.2017]

⁹ Poza wskazywaniem poszczególnych przypadków należałoby również zwrócić uwagę na ogólną tendencję. Z opublikowanego w 2015 r. przez Instytut Ekonomii i Pokoju (IEP – *Institute for Economics and Peace*) *Globalnego Indeksu Terroryzmu* (GTI – *Global Terrorism Index*) wynika, że aktywność ruchów terrorystycznych w 2014 r. wzrosła o 80%, w stosunku do ich dotychczasowego, najwyższego poziomu. W tymże roku nastąpił także największy wzrost zabitych w skutek ataków terrorystycznych, względem poprzedniego roku - z 18,111 w 2013 r. do 32,685 w 2014 r. Od 2000 r. do 2014 r. liczba ludzi zabijanych corocznie w atakach terrorystycznych wzrosła dziewięciokrotnie – tryb dostępu: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf> [16.09.2017].

¹⁰ Wykaz konwencji międzynarodowych Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, tryb dostępu: <http://www.unic.un.org.pl/terroryzm/konwencje.php> [08.05.2017].

¹¹ Zwana również, od miejsca jej sporządzenia, konwencją tokijską. Jest to pierwsza konwencja antyterrorystyczna przyjęta pod auspicjami ONZ. Przeważająca część zawartych w niej regulacji odnosi się do kwestii ekstradycji oraz ustanowienia jurysdykcji przez państwa-strony konwencji, w sprawach o przestępstwa przewidziane w prawie karnym wszelkie inne czyny popełnione na pokładzie, które mogą narażać lub narażają na niebezpieczeństwo statków powietrznych, osoby albo mienie znajdujące się na pokładzie, a także czyny, które naruszają porządek i dyscyplinę na pokładzie. Przyjęcie jej zapoczątkowało serię konwencji antyterrorystycznych, przyjmowanych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Od 1963 r. wypracowano 14 instrumentów prawnych przeznaczonych do

zamachów bombowych (1997 r.)¹², przyczyniając się do efektywności współpracy państw zakresie przeciwdziałania terroryzmowi.

Chęć „zblżenia się” do innych krajów spowodowana może być także wewnętrznymi kłopotami. Na poparcie tej tezy można przywołać chociażby niedawne wydarzenia na Ukrainie, w kontekście Euromajdanu. Obywatele liczący na poprawę stanu demokracji w państwie, bezpieczeństwa kraju oraz pozycji na arenie międzynarodowej (co miało nastąpić dzięki przystąpieniu do Unii Europejskiej) protestowali przeciwko odłożeniu w czasie podpisania umowy stowarzyszeniowej przez prezydenta Wiktora Janukowycza¹³.

Jak zostało wykazane powyżej, istnieje szeroki katalog bodźców determinujących proces umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego. Nie jest to oczywiście katalog jednorodny ani zamknięty, a na internacjonalizację wpływają tak czynniki o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym, którym (choć są unikane) nie sposób ująć znaczenia.

Obszary oddziaływań systemowych umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego

Umiędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego, jako proces wysoce złożony oraz wielopłaszczyznowy, przejawia się współcześnie w wielu obszarach, wykraczając nawet poza obszary *stricte* prawne i gospodarcze, a skutkując również zmianami kulturowymi czy społecznymi. Następująca część rozważań poświęcona zostanie poszczególnym jego aspektom.

walki z terroryzmem, ostatni w 2010 r. - Konwencję o zwalczaniu bezprawnych czynów związanych z międzynarodowym lotnictwem cywilnym.

¹² Prace nad nią zostały zainicjowane przez Stany Zjednoczone. Wprowadzona została ze względu na niepokoje wywołane eskalacją na całym świecie aktów terroryzmu, we wszystkich jego formach i przejawach, a zwłaszcza z użyciem materiałów wybuchowych lub innych śmiertelnych narzędzi. Konwencja nakłada na państwa-strony obowiązek szerokiej współpracy w celach prewencyjnych, obejmującej, m.in., udzielanie sobie wzajemnej pomocy w związku z dochodzeniem, postępowaniem karnym lub ekstradycją, mającymi miejsce w związku z przestępstwami w rozumieniu tej konwencji czy zapobieganie działalności grup, które już w przeszłości dokonały przestępstw w świetle tej konwencji.

¹³ Marzenko, *Dlaczego na Ukrainie powstał Euromajdan?*, tryb dostępu: <https://obserwatorpolityczny.pl/?p=19004> [16.09.2017].

Cechą charakterystyczną prawa międzynarodowego jest brak środków przymusu. Czyni to przestrzeganie jego norm kwestią nieustającego niepokoju, przez co ma ono wielu sceptyków¹⁴. Mocarstwa mające wystarczająco silną pozycję na arenie międzynarodowej traktują obowiązujące je normy dosyć selektywnie. „20 marca 2003 r., pomimo sprzeciwu większości międzynarodowej, w tym sojuszników i przyjaciół Ameryki, i pomimo braku prawnomiędzynarodowych podstaw w postaci upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ – USA i ich koalicjanci dokonali agresji na Irak. Doszło w ten sposób do poważnego naruszenia podstawowych zasad prawa międzynarodowego, co więcej – działano w imię fałszywych, jak się miało okazać, powodów”¹⁵. Implikacją działań agresora, które były pogwałceniem art. 2. ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych¹⁶, były wyłącznie negatywne głosy ze strony państw takich, jak Francja Rosja, Chiny czy Niemcy, aczkolwiek owo naruszenie spotkało się, w pewnym zakresie, nawet z pozytywnym odbiorem. „Najlepszym tego wyrazem był słynny „list ośmiu” z 29 stycznia 2003 r., podpisany przez premierów Danii, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii, Włoch, Polski i Węgier oraz prezydenta Czech, wyrażający pełne poparcie dla amerykańskiej polityki.”¹⁷ Z kolei w 2014 r. Rosja dopuściła się bezprawnej aneksji Krymu, i choć z tego powodu nałożono na Rosję sankcje, to nic nie wskazuje na to, by odniosły one planowany skutek, a bezprawny stan miał zostać stan cofnięty. Dnia 27 marca 2014 roku Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło niewiążącą rezolucję, w której stwierdziło, że referendum, na podstawie którego Rosja rości sobie prawa do Krymu, jest nieważne, a strony sporu powinny jak najszybciej wypracować pokojowe rozwiązanie powstałej sytuacji. Za rezolucją

¹⁴ Por. A. Guzman, *The Consent Problem in International Law*, „Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series” 2011, tryb dostępu: <http://escholarship.org/uc/item/04x8x174> [08.05.2017].

¹⁵ H. Świątek, *Wojna z Irakiem w 2003 roku w polityce Stanów Zjednoczonych Ameryki. Motywy i uwarunkowania*, Warszawa 2014, s. 41-42.

¹⁶ „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych.” – Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947 nr 23 poz. 90).

¹⁷ H. Świątek, *op. cit.*, s. 44.

głosowało 100 państw, 11 przeciw, 58 wstrzymało się od głosu, a 24 nie partycypowało w głosowaniu¹⁸.

Niezależnie jednak od wspomnianych incydentów, prawo międzynarodowe odnotowuje ciągłą progresję i wzrost skuteczności w wielu obszarach. Mówi się nawet, że nie stanowi już *ius inter gentes* – prawa „między” narodami, ale poprzez zjawisko konstytucjonalizacji oraz hierarchizacji norm przekształca się w prawo społeczności międzynarodowej. Proces ten ściśle wiąże się ze zmieniającym się charakterem tej społeczności, która z luźnej, pluralistycznej rodziny narodów, nabiera charakteru ściślej z sobą powiązanej wspólnoty wartości, celów, instytucji i norm¹⁹.

Na podstawie art. 2 ust. 3 Karty Narodów Zjednoczonych²⁰ wszyscy członkowie ONZ, zobowiązani są załatwiać swe spory w sposób pokojowy, tj. przede wszystkim za pomocą sposobów dyplomatycznych. Alternatywą jest sądownictwo międzynarodowe lub arbitraż, jednakże wykorzystanie tych środków i tak uzależnione jest od zgody państw będących w sporze. Dzięki temu właśnie prawo międzynarodowe ma rację bytu nawet w warunkach względnie spolaryzowanych – wszak państwa są związane jedynie tymi normami, które same na siebie nałożą.

Umiedzynarodowienie prawa jest nieuchronnym efektem zmian w technologii i komunikacji, które uczyniły kontakty i współpracę na poziomie ogólnosiwiatowym łatwiejszymi, a stąd – bardziej prawdopodobnymi²¹. Zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* państwa, decydujące związać się umową międzynarodową zobowiązane są do jej przestrzegania. Determinuje to częściowe „wypieranie” przepisów

¹⁸ *Backing Ukraine's territorial integrity, UN Assembly declares Crimea referendum invalid*, UN News Centre, tryb dostępu: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47443#>. WQSSchPyjcs [08.05.2017].

¹⁹ T. Widłak, *O konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego ku konstytucji społeczności międzynarodowej*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2010, vol. VIII, s. 49-50.

²⁰ „Wszyscy członkowie załatwiać będą swe spory międzynarodowe środkami pokojowymi w taki sposób, aby nie dopuścić do zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości”, Karta Narodów Zjednoczonych.

²¹ M. Sellers, J. Klabbers (red.), *Internalization of law and legal education, Tom 2, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, wyd. Springer, 2008 s. 4.

krajowych przez przepisy prawa międzynarodowego²². Proces umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego jest skutkiem narastania wertykalnych i horyzontalnych komplikacji w stosunkach międzynarodowych. Poszczególne kraje łączą coraz silniejsze więzi, co z kolei prowadzi do obejmowania kolejnych dziedzin regulacjami prawnymi o zasięgu międzynarodowym. Intrygująco w tym kontekście jawi się rola prawa zwyczajowego. Jest ono istotnym składnikiem konstytuującym ład międzynarodowy, który nie może istnieć bez norm prawa międzynarodowego, zarówno umownych, jak i zwyczajowych²³. Choć mogłoby się zdawać, że prawo zwyczajowe prezentuje się dosyć anachronicznie, odgrywa w tej chwili istotną rolę, a może okazać się niezbędne dla uelastyczenia relacji międzynarodowych (i tak z każdym rokiem coraz bardziej złożonych). Rosnąca ilość aktorów na arenie międzynarodowej, liczba zawieranych traktatów międzynarodowych oraz wzrost ogólnego skomplikowania stosunków międzynarodowych zwiastuje niechybnie renesans zwyczaju, gdyż stopień zawłości stosunków międzynarodowych może doprowadzić do spadku efektywności prawa stanowionego. Zjawisko tzw. inflacji prawa, czyli tworzenia nadmiernej ilości prawa, niejednokrotnie niskiej jakości jest znane doktrynie jako zjawisko odnoszące się przede wszystkim do wewnętrznych porządków prawnych. Postępująca jurydyzacja w zakresie stosunków międzynarodowych skłania jednak ku temu, by zacząć rozpatrywać owe zjawisko również na gruncie prawa międzynarodowego. Niezaprzeczalnie natomiast warunkiem pełnego odrodzenia roli prawa zwyczajowego jest wzrost kultury prawnej całej społeczności międzynarodowej.

Na przestrzeni lat doszło do ewolucji sceny międzynarodowej. Przez wieki państwa, w tzw. erze „samotnych państw”, wydawały się wyłącznymi podmiotami prawa międzynarodowego²⁴. Współcześnie rozrasta się krąg aktorów stosunków międzynarodowych, a równocześnie wzrasta wśród nich kategoria podmiotów prawa międzynarodowego,

²² Por. A. Wróbel, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, Tom 3, Warszawa 2014, s. 25. Autorzy mówią tam o „wypieraniu” na rzecz prawa europejskiego, tutaj zastosowane *per analogiam*.

²³ Por. J. Symonides, S. Parzymies, *Rola prawa międzynarodowego w rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Przegląd Strategiczny Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa” 2012, nr 1, s. 68.

²⁴ Por. M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 13.

a w szczególności konstytuowanych na podstawie umów międzynarodowych organizacji międzynarodowych. Rządzący zdali sobie sprawę, że wojna nie mogła być już instrumentem polityki narodowej ze względu na wynalazek broni jądrowej i rakiet, więc państwa same z siebie, dobrowolnie, zdecydowały się na członkostwo w organizacjach międzynarodowych. To one mają kluczowe znaczenie dla umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego. W dzisiejszych czasach bycie członkiem organizacji międzynarodowej to absolutny standard. *Ergo* – jest to opłacalne. Żadne państwo przecież dobrowolnie nie zdecydowałoby się na ograniczenia związane z obowiązkiem przestrzegania kolejnych norm prawnych, jeżeli nie widziałoby w tym płynących dla siebie korzyści. Motywy zrzeszania się w ramach bardziej złożonych struktur mogą mieć zróżnicowane podłoże, poczynając od tych o charakterze ekonomiczno-gospodarczym, po zapewnienie światowego pokoju. Niezależnie jednak od motywów, którymi kieruje się państwo, członkostwo w organizacji międzynarodowej rodzi skutki w postaci umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego, poprzez wiązanie się przez państwa wspólnymi normami oraz (pośrednio) przez konieczność utrzymywania stałych kontaktów i współpracy. Przenosi to także stosunki międzynarodowe na nowy poziom. Ich kreowanie nie ogranicza się już do relacji państwo – państwo, ale realizuje się również na poziomie organizacja międzynarodowa – inne państwa.

Wraz ze zwiększeniem się katalogu podmiotów należących do społeczności międzynarodowej doszło do uspołecznienia stosunków międzynarodowych. Z czasem zaakceptowano w stosunkach międzynarodowych obecność jednostki działającej poprzez struktury organizacji (np. poprzez NGO), jak również przyznano jednostce prawo osobistej dbałości o ochronę swoich praw. Wiąże się to ze wzrostem roli i znaczenia jednostki, której możliwości obrony przed nadużyciami (ze strony państw czy rosnących w siłę korporacji międzynarodowych) zostały zwiększone. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym.²⁵ Prawa człowieka, z całym swym ładunkiem humanistycznym, są obszarem jednego z najbardziej jaskrawych przykładów ingerencji prawa międzynarodowego w sferę prawa krajowego.

²⁵ Por. P. Milik, *Uspołecznienie stosunków międzynarodowych*, Portal Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <http://www.psz.pl/117-polityka/uspolecznienie-stosunkow-miedzynarodowych> [09.05.2017].

Swój gwałtowny rozwój odnotowały po zakończeniu II wojny światowej. Wynika to z postawionych wówczas postulatów moralnych oraz dążenia do poszanowania godności ludzkiej. Państwa dobrowolnie zdecydowały się na przyjęcie określonych regulacji ze względów humanitarnych. Wypracowany od schyłku I połowy XX wieku kompleksowy system ochrony praw człowieka o zasięgu światowym, którego podstawą jest ONZ, jak i liczne systemy regionalne uwzględniające specyfikę lokalną, na przykład afrykański system ochrony praw człowieka czy amerykański system ochrony praw człowieka, ukazują istotność umiędzynarodowienia pewnych sfer prawnych. Ma ono za zadanie ujednolicenie pewnych ogólnych, powszechnie uznanych standardów, wspólnych wszystkim państwom.

W rozważaniach dotyczących zmian na scenie międzynarodowej wydaje się, że istotnym jest poruszenie kwestii korporacji międzynarodowych. Są one nieodłącznym elementem globalizacji i nie da się zaprzeczyć ich coraz większemu wpływowi na strukturę gospodarki światowej oraz na zachodzące w niej zmiany. Siłę swą czerpią, przede wszystkim, ze zwykle wielomiliardowego potencjału finansowego. Występują w bardzo różnych formach – co do wielkości, zasięgu, form oraz metod działania i przedmiotu (poczynając od produkcyjnych i handlowych, przez usługowe, po wojskowe – tzw. *Private Military Companies*). Nawet ich nomenklatura jest zróżnicowana. W literaturze ekonomicznej określane są jako: korporacje transnarodowe, międzynarodowe, wielonarodowe i globalne²⁶. Wzmożony wpływ korporacji międzynarodowych na gospodarkę światową widoczny jest od lat 70. XX wieku. Wtedy to po raz pierwszy uznano je za znaczące podmioty gospodarki światowej, a zmiana płaszczyzny budowania relacji państwa – korporacje jest jednym z najbardziej doniosłych przewartościowań w gospodarce²⁷. „Należy stwierdzić, że dynamiczny rozwój przedsiębiorstw międzynarodowych jest z jednej strony wynikiem ewolucji systemu gospodarki światowej, która wywołała zmiany w sferze funkcjonowania przedsiębiorstw, (polegające na nieustannym pogłębianiu stopnia umiędzynaradawiania ich działalności), ale z drugiej strony te nowe rosnące w siłę organizmy z pewnością wpływają na uwarunkowania rozwoju innych uczestników stosunków

²⁶ Por. L. Ciamaga, *Struktura gospodarki światowej*, Warszawa 2003, s. 177.

²⁷ Por. M. Rosińska-Bukowska, *Najpotężniejsze korporacje współczesnego świata*, Łódź 2011, s. 3.

międzynarodowych.”²⁸ Ze względu na to wysuwany jest, w stosunku do nich, wymóg społecznej odpowiedzialności (tzw. *Corporate Social Responsibility*), czyli zobowiązania się do zachowania etycznego oraz do działań na rzecz rozwoju ekonomicznego, przy jednoczesnej trosce o poprawę jakości życia pracowników i ich rodzin, społeczności lokalnej oraz całego społeczeństwa²⁹.

Nie bez znaczenia jest też sektor organizacji pozarządowych, które coraz częściej podejmują działalność o wymiarze międzynarodowym. Zwłaszcza w ostatnich latach uaktywniły się one w tym aspekcie i choć – co do zasady – są one podmiotami krajowymi (tzn. ich status prawny jest określony prawem krajowym), to rośnie liczba NGO posiadających podmiotowość prawnomiędzynarodową. Uzyskiwanie przez NGO statusu międzynarodowego przebiega stopniowo, na podstawie określonych mechanizmów, przez co przybiera postać swoistej procedury. Można ją określić mianem umiędzynarodowiania organizacji pozarządowych.³⁰ Współtworzy ona umiędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego.

Unia Europejska jako fenomen umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego

Fundamentalna dla niniejszych rozważań jest rola organizacji regionalnych, a zwłaszcza fenomen Unii Europejskiej. Jest ona organizacją ponadnarodową, tj. jej organy są niezależne od państw członkowskich oraz mają kompetencje do samodzielnego tworzenia prawa, wiążącego państwa członkowskie, jak i osoby prawne oraz fizyczne z tych państw. Podstaw ponadnarodowego charakteru Unii można upatrywać już w akcie założycielskim historycznej Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali³¹. Z upływem czasu dochodziło do stopniowej ewolucji organizacji. Wartości, które jej przyświecały, prowadziły do poszerzania się przyznanych

²⁸ Ibidem.

²⁹ Definicja Światowej Rady Biznesu na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju, tryb dostępu: <http://old.wbcsd.org/work-program/business-role/previous-work/corporate-social-responsibility.aspx> [08.05.2017].

³⁰ Por. M. Perkowski, E. Szadkowska, *Umiędzynarodowienie organizacji pozarządowych we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013, vol. XI, s. 94.

³¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1951 r. (CELEX: 11951K/TXT).

kompetencji, w dziedzinach wykraczających poza sprawy gospodarcze³². Unia Europejska oferuje najbardziej udany, z dostępnych na tę chwilę, model zapewnienia powszechnego pokoju i dobrobytu poprzez handel transgraniczny, oparty na prawnej i ekonomicznej integracji³³. Jednocześnie ma największy wpływ (ze wszystkich organizacji, których Polska jest członkiem) na polskie prawo krajowe. Artykuł 90. Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Powyższe oraz podobne uregulowania w ustawodawstwach innych państw członkowskich, pozwoliły na wyposażenie Unii w kompetencje władzy publicznej, które stanowią trzon autonomicznego, międzynarodowoprawnego porządku prawnego, co wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE³⁴. Zasadnicze znaczenie, dla ciągłego postępowania procesu umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego, mają źródła prawa wtórnego Unii Europejskiej. Poprzez rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje organizacja, w której organach zasiadają reprezentanci wszystkich państw członkowskich, posiada instrumenty pozwalające ujednolicać oraz harmonizować prawo, niezależnie od wewnętrznych porządków prawnych. Normy prawa unijnego mają pierwszeństwo przed prawem krajowym państw członkowskich, a sądy zobowiązane są do interpretowania prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym³⁵.

Geneza zasady wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym oraz pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym znajduje się w orzecznictwie TSUE (wcześniej TSWE). Co do zasady, sprawuje on wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej poprzez zapewnienie jednolitej wykładni prawa UE we wszystkich krajach członkowskich oraz jego przestrzegania przez kraje i instytucje UE³⁶,

³² Por. M. Cesarz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w]: *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), Wrocław 2014, s. 179-180.

³³ M. Sellers, J. Klabbers (red.), op. cit., s. 4.

³⁴ Por. J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013, s. 48.

³⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. – *Flaminio Costa vs. E.N.E.L.*, (CELEX: 61964J0006).

³⁶ Art. 267 (dawny artykuł 234 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012).

jednakże już powyższe przykłady jego działalności, w postaci wyinterpretowania określonych zasad prawa wspólnotowego, które mają charakter bezwzględnie wiążący dla państw członkowskich, zwracają uwagę na swoistą pozycję, którą zajmuje. „Sama rola Trybunału Sprawiedliwości UE w kwestii kreacji zasad jest przedmiotem kontrowersji. Sąd w Luksemburgu jest krytykowany za nadmierny aktywizm. Z drugiej strony podkreśla się zasługi Trybunału dla rozwoju prawa unijnego i samej Unii Europejskiej jako całości”³⁷. Wyroki TSUE nie są *expressis verbis* określone jako źródła prawa UE, aczkolwiek praktyka jednoznacznie wskazuje na ich znaczący wpływ na prawo Unii i państw członkowskich. Sądy krajowe wszystkich państw członkowskich zobligowane są do respektowania wykładni TSUE oraz mają obowiązek zadawania pytań prejudycjalnych, które wiążą je, co do rozstrzygnięcia danej sprawy³⁸. Niewątpliwie zatem Polska przyjmując całe *acquis* Unii Europejskiej uzależniła, w pewnym zakresie, sądy krajowe od organu międzynarodowego, jakim jest TSUE, poprzez nałożenie na nie wskazanych obowiązków. Ponadto państwa członkowskie, podpisując traktaty akcesyjne, zgodziły na jurysdykcję TSUE w sporach prawnych między rządami krajów Unii a jej instytucjami³⁹.

Wyżej wykazany wpływ porządku unijnego na porządku wewnętrzne państw członkowskich jest niezbędnym składnikiem funkcjonowania Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie. Jednakże niesie on jednocześnie za sobą pewne niebezpieczeństwa. Wydaje się, że nowym członkom organizacji zależy głównie na zniwelowaniu deficytów ekonomicznych i infrastrukturalnych dzięki dotacjom unijnym oraz zacieśnieniu współpracy handlowej pomiędzy państwami członkowskimi. Głównym motywem przystąpienia do organizacji są zatem cele

³⁷ J. Helios, *Sędziokracja w Unii Europejskiej? Uwagi w kontekście działalności interpretacyjnej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, W. Jedlecka, J. Helios, A. Bator (red.), Wrocław 2014, s. 187.

³⁸ Organ, będący sądem jednego z Państw Członkowskich, przed którym toczy się sprawa, może zwrócić się do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania związanego z wykładnią Traktatów lub ważnością i wykładnią aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Dopiero w przypadku, gdy w prawie wewnętrznym nie ma możliwości zaskarżenia danego orzeczenia lub podana jest w wątpliwość ważność aktu pochodnego prawa unijnego sąd zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału – art. 267 (dawny artykuł 234 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁹ Artykuł 263 (dawny artykuł 230 TWE) i nast. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

o charakterze ekonomicznym. Tymczasem przystąpienie wiąże się także koniecznością przestrzegania prawa unijnego, którego regulacje, wprowadzane często pod wpływem nacisków państw bardziej rozwiniętych, o ugruntowanej pozycji, bywają niewspółmierne do poziomu rozwoju gospodarczego państw wschodnioeuropejskich. Prowadzi to do powstawania konfliktów na tle rozwiązań, m.in. w zakresie ochrony środowiska. Taka sytuacja miała miejsce, przykładowo w 2016 r., kiedy to Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie limitu emisji CO₂ dla wspieranych z publicznych pieniędzy wytwórców energii elektrycznej, podczas gdy polska gospodarka tradycyjnie opiera się na elektrowniach węglowych⁴⁰. Nadmierna władza skupiona w rękach Unii Europejskiej może stać się poważnym problemem, a w konsekwencji doprowadzić do zachwiania równowagi krajowo-unijnej. Coraz częściej pojawiają się głosy, że rozszerzanie uprawnień przyznanych Unii Europejskiej zaszło za daleko i w pewnym momencie dojdzie do regresu jej roli, a przyznane kompetencje powrócą z Brukseli do rządów krajowych. Szefowie państw i rządów UE spotkali się 25 marca 2017 r. w Rzymie, by uczcić 60. rocznicę podpisania traktatów rzymskich. Była to okazja do refleksji nad stanem Unii Europejskiej i nad przyszłością integracji.⁴¹ W związku z tym wydarzeniem opublikowano tzw. *Białą księgę o przyszłości Europy*. Jest to dokument, w którym przedstawiono pięć potencjalnych scenariuszy rozwoju Unii do roku 2025. Dwa z nich przewidują zmniejszenie się roli Unii Europejskiej. Pierwszy zakłada, że Unia Europejska skupi się na działaniu więcej

⁴⁰ Początkowo z problemem zmian klimatycznych i nadmiernej emisji gazów cieplarnianych, odpowiedzialnych za zjawisko globalnego ocieplenia, próbowano zająć się wyłącznie w ramach ONZ. W 1992 r. w Rio de Janeiro zawarto *Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*. Nie zawierała jakichkolwiek wiążących nakazów dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, przez co znacznie bardziej rozpoznawalnym jest *Protokół z Kioto* z 1997 r. Uzupełnia ją i jest jednocześnie międzynarodowym porozumieniem dotyczącym przeciwdziałaniu globalnemu ociepleniu. Strony zobowiązały się do redukcji do 2012 r. emisji dwutlenku węgla, metanu, tlenku azotu HFC, PFC i SF₆ zgodnie z wynegocjowanymi wartościami. Brak było jednak kar za niewywiązanie się z ciążących zobowiązań. Dopiero w ramach Unii Europejskiej, która konsekwentnie podejmuje działania w kierunku przeciwdziałaniu globalnemu ociepleniu, za niespełnienie określonych obowiązków nakładane są sankcje na państwa. W komunikacie Komisji z dnia 10 stycznia 2007 r. zatytułowanym *Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej* założono, iż do 2050 r. emisje zanieczyszczeń na świecie muszą zostać ograniczone do 50% w porównaniu z poziomem z 1990 r., z czego wynikają podjęte następnie działania.

⁴¹ Oficjalna strona Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej, *Polityczna refleksja nad przyszłością UE*, tryb dostępu: <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-future-reflection> [08.05.2017]

i bardziej efektywnie, ale tylko w ściśle określonych obszarach, znacznie ograniczając lub przestając zupełnie oddziaływać na pozostałe. Mogłaby na przykład bezpośrednio implementować oraz wymuszać zbiorowo podjęte decyzje w zakresie polityki konkurencji czy ochrony konsumentów, rezygnując z działań dotyczących rozwoju regionalnego i polityki socjalnej. Drugi ze scenariuszy jest bardziej pesymistyczny. Zakłada on ograniczenie działalności Unii Europejskiej jedynie do podtrzymywania wspólnego rynku, a kwestie dotychczas załatwiane w ramach wspólnoty byłyby przedmiotem umów bilateralnych⁴².

„Umiedzynarodowienie świadomości” społeczeństwa

Współczesny obraz świata, zmieniający się jeszcze dynamiczniej niż dotychczas, ze względu na postęp technologiczny jest w dużej mierze skutkiem rewolucji w zakresie technologii informacyjnych dzięki Internetowi. Na przełomie XX i XXI wieku doszło do diametralnego wzrostu częstotliwości interakcji pomiędzy członkami społeczeństw na gruncie międzynarodowym, która nie zwalnia, a wręcz przeciwnie – wraz z upowszechnianiem się dostępu do infrastruktury informacyjnej rośnie. Prowadzi to do umiedzynarodowienia krajowego obrotu prawnego, które postępuje „oddolnie”. Występujące zmiany kulturowe spowodowały, że ludzie, nie tracąc więzi ze swymi „małymi ojczyznami”, w większym stopniu utożsamiają się ze społeczeństwem międzynarodowym, którego czują się członkami. Efektem tego jest (głównie w Europie, ze względu na podobieństwa tradycyjne, kulturowe i prawne wynikające ze współpracy w ramach Unii Europejskiej) wzmożona aktywność jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych organizacji pozarządowych na arenie międzynarodowej. Największą aktywność wykazują regiony państw federalnych, z których to konstytucji wynika, że regiony uczestniczą w kształtowaniu stosunków zewnętrznych, a zwłaszcza mają prawo do zawierania umów międzynarodowych z innymi państwami oraz z ich

⁴² Pozostałe trzy scenariusze przychylnie obrazują przyszłości Unii Europejskiej. Pierwszy z nich zakłada, że kształt organizacji się nie zmieni i dalej będzie ona kontynuowała swoje działania w zakresie takim jak dotychczas. Drugi dodaje do tego jeszcze wzmocnioną współpracę pomiędzy państwami członkowskimi, które wyrażą ku temu chęć, która miałaby się odbywać w ramach jednej, bądź kilku „koalicji chętnych”. Ostatni jest najbardziej optymistyczny, ponieważ przedstawia Unię Europejską jako organizację jeszcze bardziej zintegrowaną, wyposażoną w kolejne kompetencje i regulującą większą ilość spraw.

jednostkami składowymi w zakresie niewykraczającym poza przyznane im przez prawo kompetencje⁴³. W Polsce natomiast, jak wynika z badań przeprowadzonych w 2012 roku badań, prowadzenie współpracy międzynarodowej deklaruje prawie dwie trzecie samorządów (72%). Wśród przyczyn braku takiej aktywności najczęściej wymienia się ograniczone środki finansowe czy, szerzej rozumiany, brak możliwości lub kompetencji językowych i czasu pracowników. Do głównych powodów podejmowania współpracy międzynarodowej przez samorządy należą, według ich przedstawicieli: stworzenie możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców (78%), promocja samorządu na arenie międzynarodowej (75%) oraz przeniesienie dobrych praktyk z zagranicznych jednostek samorządowych na grunt lokalny (70%)⁴⁴. Tradycyjna współpraca międzypaństwowa, typowa dla wcześniejszych okresów historycznych, uzupełniana jest współcześnie nową siecią powiązań między społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi w formie współpracy transgranicznej, partnerstwa gmin i miast oraz międzynarodowej współpracy regionów⁴⁵. Należy przy tym zaznaczyć, że współpraca transgraniczna nie ogranicza się wyłącznie do najbliższych sąsiadów, co dostrzec można na przykładzie Polski, która aktywnie rozwija kooperację z Belgią, Łotwą i Estonią. Ponadto zawarła również umowy o współpracy międzyregionalnej z Gruzją, Kirgistanem i Uzbekistanem⁴⁶.

„We współczesnych państwach głównym ośrodkiem odpowiedzialnym za kształtowanie relacji zewnętrznych jest rząd. Wynika to ze specyfiki prawa międzynarodowego publicznego, którego niekwestionowanymi podmiotami są przede wszystkim państwa (równe, suwerenne) i organizacje międzynarodowe”⁴⁷. Jednak coraz częściej w Polsce dyskutuje się na temat decentralizacji w prowadzeniu polityki zagranicznej i wiążącym się z tym wzrostem znaczenia dyplomacji

⁴³ Por. M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s. 39.

⁴⁴ A. Fuksiewicz et al., *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2012, s. 5.

⁴⁵ K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008, s. 9. Por.: *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, B. Kościk, M. Sławińska (red.), Lublin 2010.

⁴⁶ Por. Ł. Skoczylas, *Aktualna współpraca transgraniczna Rzeczypospolitej Polskiej modelująca aktywność międzynarodową samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 67.

⁴⁷ M. Perkowski, *op. cit.*, s. 42.

publicznej. Zdaje się, że najbardziej trafne określenie tego zjawiska znajduje się w wypowiedzi Deana Edmunda Gulliona, który określił, że dyplomacja publiczna zajmuje się wpływem postaw społecznych na kształtowanie i prowadzenie polityki zagranicznej. Obejmuje wymiar stosunków międzynarodowych, wykraczających poza tradycyjną dyplomację; kształtowanie przez rząd opinii za granicą; interakcje prywatnych grup i interesów w jednym państwie na te grupy i interesy w innym państwie; raportowaniu wydarzeń z zagranicy i ich wpływu na politykę; komunikację między ludźmi zajmującymi się komunikowaniem między dyplomatami i zagranicznymi korespondentami; oraz proces międzykulturowej komunikacji⁴⁸. Rośnie zatem rola *soft power*, określanej przez amerykańskiego politologa Josepha Nye jako zdolność państwa do zdobywania tego, co się chce za pomocą atrakcyjności, wymian kulturalnych, utrzymywanych relacjach z sojusznikami i pomocy ekonomicznej, a nie przymusu⁴⁹. Ewidentnym tego korelatem jest wyżej wspomniany wzrost częstotliwości interakcji społecznych, który skutkuje większymi możliwościami obywateli do samodzielnego kształtowania opinii o swoich państwach za granicą. Dochodzi do częściowego przeniesienia ciężaru w budowaniu obrazu państwa za granicą - z władzy na wszystkich obywateli, zarówno indywidualnych, jak i w ramach określonych samorządów.

Przyszłość umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego

Prędkość umiędzynarodawiania krajowego obrotu prawnego rośnie w tempie geometrycznym i nie wydaje się, aby w najbliższych latach miała zmaleć, nawet w wypadku wystąpienia wydarzeń negatywnie wpływających na umiędzynarodowienie, jak na przykład ziszczenie się jednego z bardziej pesymistycznych scenariuszy przyszłości Unii Europejskiej. Choćby się rozpadła, niewątpliwie inna organizacja o zasięgu ponadnarodowym wstąpi w jej miejsce. Wynika to z przemian kulturowych, które dokonały się, zmieniając mentalności ludzi. Rodzi to następujące pytanie – czy prawo międzynarodowe, które przeszło tak długą drogę (od początkowo

⁴⁸ About U.S. Public Diplomacy, tryb dostępu: http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page_id=6 [10.10.2013] [08.05.2017].

⁴⁹ Edytowany transkrypt z Carnegie Council Books for Breakfast, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, tryb dostępu: <http://bit.ly/2pXcbCd> [08.05.2017].

zawieranych umów bilateralnych, po aktualne prawo obowiązujące niejednokrotnie w zasadzie całą społeczność międzynarodową), wyprze prawo krajowe? Jakkolwiek proces postępowałby, nie usunie – jak się wydaje – porządków krajowych, mimo tendencjom światowym skierowanym ku prymatowi prawa międzynarodowego i nierozzerwalnej integralności obu porządków prawnych. Związek pomiędzy prawem międzynarodowym a wewnętrznymi porządkami powinien być raczej postrzegany jako symbioza, aniżeli dwa spierające się systemy. W związku z tym znaczenie komparatystyki prawniczej trudno przecenić. Umiedzynarodowienie oraz zeuropeizowanie prawa zdecydowanie zwiększyło jej rolę. Wynika to z faktu, że coraz częściej pojawia się sytuacja „wyboru systemów”, w której istnieje kilka „kompetentnych” systemów i należy zdefiniować, który ma zastosowanie⁵⁰. Ponadto tworzenie prawa na poziomie ponadnarodowym wymaga zrozumienia odrębności systemów politycznych⁵¹. Czyni to komparatystykę prawniczą niezbędnym elementem integracji międzynarodowej, pozwalając stworzyć regulacje akceptowalne dla wielu państw, mimo występujących różnic systemowych i kulturalnych.

Wielowątkowość zagadnienia

Umiedzynarodowienie krajowego obrotu prawnego (tak jego uwarunkowania, jak i przejawy) jest niezwykle wdzięcznym tematem do badań, zwłaszcza interdyscyplinarnych, ze względu na wielowątkowość oraz różnorodność składających się na nie szczegółowych zagadnień. Należałoby jednak pamiętać o tym, że obraz doktrynalny bywa asymetryczny i nie w pełni realny. Jest to konsekwencją tendencji naukowców do darzenia jednych obszarów większą atencją, kosztem innych. Dotychczas największe zainteresowanie szeroko rozumianym umiedzynarodowieniem było widoczne, przede wszystkim, w pracach dotyczących działalności przedsiębiorstw i ekonomii. Wydaje się jednak, że nieunikniony postęp umiedzynarodowienia krajowego obrotu prawnego doprowadzi do wzrostu liczby opracowań naukowych na ten temat.

⁵⁰ M. Kikkeri, *The theory and practice of comparative legal reasoning: from inspiration to rational legal justification*, Florencja 1999, s. 511.

⁵¹ M. Kikkeri, *Comparative Legal Reasoning and European Law*, Dordrecht-Boston-London 2001, s. 54.

Komparatystyka prawnicza a umiędzynarodowienie obrotu krajowego

Wprowadzenie

Od momentu upadku bipolarnego układu okresu „zimnej wojny” obserwuje się przyspieszające procesy internacjonalizacji i globalizacji w gospodarce światowej oraz natężenie integracji gospodarczej w skali regionalnej. Przejawem tych tendencji jest „poszerzenie i pogłębienie się współzależności między krajami i regionami wskutek rosnących przepływów międzynarodowych oraz działalności korporacji transnarodowych, co prowadzi do jakościowo nowych powiązań między firmami, rynkami i gospodarkami”¹. Sytuacja ta tworzy niespotykane wcześniej możliwości rozwoju gospodarczego, ale także niezaprzeczalnie staje się motorem do poszukiwania nowych rozwiązań w pozostałych sferach – w tym w obszarze prawa. Postępujący proces umiędzynarodowienia – rozumianego jako wychodzenie poza granice państwowe elementów gospodarki, nauki, kultury czy polityki – stwarza warunki sprzyjające stykaniu się w praktyce stosowania norm wywodzących się z różnych systemów prawnych, a nawet wzajemnemu wpływaniu przez nie na siebie i nadawaniu kształtu zmianom legislacyjnym i interpretacyjnym. Umiędzynarodowienie obrotu krajowego zatem mimowolnie wyzwala procesy zmiany przepisów prawa krajowego w oparciu o potrzebę ich dostosowywania do transnarodowych warunków polityczno-gospodarczych, często z inspiracji pochodzących z obserwacji rozwiązań funkcjonujących w obcych systemach prawa.

Dotychczas funkcje te po części pełniła komparatystyka prawnicza², zakładając istnienie wielu przepisów prawnych oraz instytucji i badając je w

* Doktor. Asystent w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ B. Liberska, *Współczesne procesy globalizacji gospodarki światowej*, [w:] *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, B. Liberska (red.), Warszawa 2002, s. 20.

² Komparatystyka prawnicza niezbyt adekwatnie określana jest nazwą „prawo porównawcze”. Wydaje się jednak wskazane rozróżnienie komparatystyki prawniczej (prawa) jako teoretycznej dyscypliny prawa od prawa porównawczego rozumianego jako

celu ustalenia, do jakiego stopnia są one identyczne, podobne lub różne³. Jako dobrze ugruntowana dyscyplina prawnicza⁴ ma ona potencjał robienia kroku naprzód, aby zmierzyć oraz zrozumieć analogie i różnice pośród alternatywnych wzorców prawnych, przez użycie narzędzi, które są uważane przez większość naukowców za najbardziej teoretycznie zaawansowane nauki społeczne⁵. Według Romana Tokarczyka komparatystyka urasta do jednego z najważniejszych symboli osiągnięć duchowych i intelektualnych człowieka oraz tworzy podstawy postępu w naukach prawnych⁶: „Potrzeby uwzględnienia kontekstów międzynarodowych przy regulacji spraw wewnętrznych państwa są współcześnie tak oczywiste, że prawnicy mimo woli stają się komparatystami”⁷. Komparatystyka prawa konsoliduje wiedzę o prawie i pozwala na zrozumienie prawa w kontekście⁸. Przekonanie Rudolfa von Iheringa, że jureprudence ograniczająca się do prawa krajowego jest

przedmiot teorii komparatystyki prawniczej. Więcej na ten temat: R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 10 i nast.

³ R. Sacco, *Legal formants: A dynamic approach to comparative law (I)*, „American Journal of Comparative Law” 1991, nr 39(1), s. 5.

⁴ Na marginesie warto podkreślić, że w doktrynie toczy się spór o to, czy prawo porównawcze (prawo komparatystyczne) jest nauką czy tylko metodą badawczą. Czytelny jest on w zasadzie w literaturze anglojęzycznej, co jest spowodowane tym, że w języku angielskim brakuje odpowiedniej siatki pojęciowej, która pozwoliłaby ukazać różnice między terminem określającym „metodę prawnoporównawczą” oraz „naukę o porównywaniu systemów prawnych”. Np. Esin Örüci stwierdza, że prawo komparatystyczne nie może być traktowane jako klasyczna gałąź prawa, gdyż nie ma własnej substancji – zob. E. Örüci, *Enigma of Comparative Law. Variations on Theme for the Twenty-First Century*, Leiden-Boston 2004, s. 37). Do zwolenników traktowania prawa porównawczego jako nauki należą między innymi Mauro Bussani i Ugo Mattei, którzy piszą o poznawczym powołaniu tej dyscypliny. Chociaż zwracają też uwagę, że zakres jej obserwacji badawczych może pokrywać się z dyscyplinami sąsiednimi, stąd pojawia się trudność w jej precyzyjnym wyodrębnieniu – zob. M. Bussani, U. Mattei (red.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge 2012, s. 13. W polskiej literaturze na temat zakresu pojęcia prawa porównawczego (prawo komparatystycznego) wypowiadał się R. Tokarczyk, który wyraża wątpliwość, czy rezultaty badań komparatystycznych należy traktować łącznie, jak odrębną gałąź, czy też jego elementy wchodzą w skład różnych gałęzi prawa, np. prawa cywilnego, karnego, administracyjnego. Autor skłania się do uznania, że prawo komparatystyczne ma swój substrat; zastrzega jednak, że nie jest to typowa gałąź prawa – zob. R. Tokarczyk, op. cit., s. 23.

⁵ R. D. Cooter, *The Cost of Coase*, „Journal of Legal Studies” 1982, nr 11, s. 147.

⁶ R. Tokarczyk, *Zmiany tradycji i postępu w prawie*, „Teka Komisji Prawniczej O.L. PAN” 2008, t. I, s. 187–207.

⁷ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza...*, op. cit., s. 10.

⁸ E. Örüci, op. cit., s. 34.

upokarzająca i niegodna nazwy dyscypliny naukowej⁹, znajduje obecnie praktyczny wyraz w codziennej konieczności biegłego poruszania się w realiach różnych kultur prawnych. Zdzisław Brodecki idzie dalej i stwierdza: „Przyszłość świata zależy od gruntownej rewizji sposobu, w jaki zdobywamy wiedzę o otaczających nas zjawiskach. Mamy bowiem do czynienia z kryzysem świata, który sami sobie stworzyliśmy, i natury, której nie możemy w pełni rozpoznać. Obecny chaos myśli nie jest efektem ani „zderzenia cywilizacji” (jak to opisuje Huntington), ani „końca historii” (jak twierdzi Fukuyama), ani „nierozwiązanej gry w szachy” (jak pisze Brzeziński). Jest to kwestia braku metodologii badań interdyscyplinarnych w skali makro. Dlatego tak ważne jest zrozumienie myśli, które zostały zaprezentowane pod hasłem *art de comparaison*”¹⁰.

Można zatem stwierdzić, że zasadniczą funkcją współczesnej komparatystyki prawniczej powinno być wypracowywanie oraz udostępnianie podmiotom tworzącym i stosującym prawo krajowe narzędzi do właściwego procesu oceny i do dokonywania adekwatnych transplantacji obcych norm prawnych czy innowacji wspartych na zapożyczonych ideach. Niejednokrotnie podnosi się też, że komparatystyka prawnicza może mieć zdolność subwersji i wywoływania przełomowych zmian – również w obszarze jurysprudencki¹¹. Okazuje się jednak, że, aby stanowić użyteczny instrument dyscyplina ta – jej założenia, metodologia, praktyka stosowania, wymaga skonfrontowania z wyzwaniami płynącymi samego zjawiska umiędzynarodowienia obrotu krajowego będącego pochodną globalizacji. Najważniejsze – według autorki – z wyzwań oraz propozycje odpowiedzi na nie zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania.

⁹ R. von Ihering, *Der Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, część I, Leipzig 1865, cyt. za: K. Zweigert, K. Siehr, *Jhering's Influence on the Development of Comparative Legal Method*, „The American Journal of Comparative Law” 1971, vol. 19, no. 2, s. 216.

¹⁰ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 12.

¹¹ Szerzej na ten temat: H. Muir Watt, *La fonction subversive du droit comparé*, „Revue internationale de droit comparé” 2000, nr 52(3), s. 503–527.

Umiedzynarodowienie obrotu krajowego jako wyzwanie dla komparatystyki prawniczej

Zintensyfikowanie procesu interakcji między państwami, ponadnarodowymi i prywatnymi podmiotami prawa, a nawet jednostkami prowadzi do powstawania na forum międzynarodowym wzorów zachowań, które przyczyniają się do umiedzynarodowienia prawa i wzrostu stopnia jego złożoności. W ten sposób tworzy się tkanka nowego systemu normatywnego wiążącego państwa lub podmioty niezależne od państwa. Reguluje on jednocześnie stosunki na poziomach międzynarodowym i ponadnarodowym¹². Element międzynarodowy staje się coraz częściej częścią struktur prawnych i politycznych państwa poprzez włączanie do nich standardów, środków wykonawczych, środków sądowych, umów i inne aktów o charakterze prawnie wiążącym dla aktorów pozapaństwowych.

Pojawienie się nowych sfer normatywnych, różnych od tych zarezerwowanych dla państwa, wzmocnienie pozycji prywatnych i transnarodowych aktorów na arenie międzynarodowej oraz nowe konfiguracje stosunków między nimi każą weryfikować tradycyjne rozumienie samego prawa, czyniąc granice między tym co publiczne i prywatne mniej ostrą. Kwestionują też dokonywany z perspektywy Zachodu podział na Centrum i Peryferie, który stanowił fundament dla poszukiwań komparatystycznych do tej pory¹³. Z tej perspektywy umiedzynarodowienie obrotu krajowego może być widziane jako proces nie

¹² Wątkiem nie do pominięcia z perspektywy europejskiej kultury prawnej w kontekście omawianej problematyki pozostaje proces europeizacji. Skupia się on na tym, jak międzynarodowe zobowiązania państw członkowskich Unii Europejskiej ulegają transformacji w wyniku ich członkostwa w UE. Klasyczne powiązanie prawa międzynarodowego i krajowego doznaje w tym przypadku rozszerzenia, zmieniając się w układ trójkąta z prawem unijnym jako pośrednim porządkiem prawnym. W ostatnich latach proces ten nabiera prędkości, a złożoność tego obszaru pogłębia się wraz z rozrostem odpowiedzialności Unii Europejskiej w sferze stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego, co potwierdzają przepisy Traktatu lizbońskiego przewidujące szczególne miejsce prawa międzynarodowego w ramach UE (art. 3). Więcej na ten temat: N. Chronowski, T. Drinóczy, *A Triangular Relationship Between Public International Law, EC Law and National Law? The Case of Hungary*, [w:] *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*, J. Wouters, A. Nollkaemper, E. De Wet (red.), The Hague, 2008, s. 176.

¹³ H. Muir Watt, *Globalization and comparative law*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Law*, M. Reimann, R. Zimmermann (red.), Oxford 2006, s. 580.

tylko powodujący dekonstrukcję idei przestrzeni i państwa¹⁴, ale zarazem wywołujący głębokie napięcia i będący źródłem sprzeczności. Ekonomiczny liberalizm redukujący istotę prawa do statusu produktu spotyka się tu między innymi z uniwersalizmem praw człowieka. David Nelken, badając zależności między zjawiskiem globalizacji a prawem, przestrzega przed dokonywaniem jednostronnych założeń na temat tego, co oznacza globalizacja, i sposobu, w jaki wpływa ona na prawo. Zawiera ona bowiem w sobie liczne i czasami sprzeczne aspekty społeczne, kulturalne, technologiczne, polityczne czy ekonomiczne¹⁵. To samo można odnieść do zjawiska umiędzynarodowienia. Często staje się ono etykietą używaną do opisania przemian, które mogłyby być definiowane za pomocą innych pojęć. Zmiany mogą być przypisywane w sposób mylny umiędzynarodowieniu – co *de facto* może być skutkiem równoległych wewnętrznych procesów wpływających na prawo krajowe. Umiędzynarodowienie nie jest samo w sobie w nowym zjawiskiem – przynajmniej w rozumieniu jako hegemonii określonej tradycji prawnej¹⁶. Imperium Rzymskie budowało świat przez prawo, a średniowieczna Europa odkryła ponownie *ius commune* będące ucieleśnieniem podobnego zjawiska opartego na wspólnocie kultury, nie na polityce. Liczne wstrząsy na skalę światową towarzyszące dziś rozwojowi tych zjawisk modyfikują samą definicję prawa, jego związki z państwem i społeczeństwem oraz wzorce wzajemnych styków i reakcji między różnymi tradycjami prawnymi. W sposób oczywisty nie mogą zatem pozostać bez wpływu na komparatystykę prawniczą.

„Porównywanie” jako dyscyplina prawna było pierwotnie wiązane z planami stworzenia jednolitego korpusu prawa międzynarodowego. Jak wskazuje Roderick Munday, celem I Międzynarodowego Kongresu Prawa

¹⁴ A. Garapon, *French legal culture and the shock of globalization*, „Social and Legal Studies” 1995, vol. 4, s. 493.

¹⁵ D. Nelken, *Comparatists and transferability*; [w:] *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, P. Legrand, R. Munday (red.), Cambridge 2003, s. 439.

¹⁶ Pojęcie „tradycja prawna” jest używane w tekście w znaczeniu zespołu „głęboko zakorzenionych, historycznie uwarunkowanych ogólnych ujęć genezy, istoty i funkcji prawa, poglądów na temat stosunku prawa do polityki, ekonomiki i całej organizacji życia społecznego, przekonań o właściwych drogach legislacji, stosowania, udoskonalania i nauczania prawa” – R. Tokarczyk (red.), *Tradycja i postęp w prawie*, Lublin 1983, s. 18. Warto jednak wskazać, że w tytułach publikacji poświęconych zarysom całości tej problematyki najczęściej występują jako synonimy terminy „tradycja prawa” i „kultura prawa”.

Porównawczego w Paryżu w 1900 roku było odkrycie obiektywnej, międzynarodowej nauki prawa, która właściwie zastosowana pozwoli odkryć najgłębsze sekrety istoty prawa i w końcowym rezultacie doprowadzi do możliwie największej jednolitości między systemami prawnymi – co miało być gwarancją pokoju i zrozumienia między narodami¹⁷. Jednakże związek komparatystyki prawniczej z procesami zarządzanymi globalnie daje nowy kontekst. Jako produkt myśli prawniczej związanej z naukową koncepcją prawa właściwej dla Europy kontynentalnej, porównywanie praw funkcjonuje w środowisku wielu tradycji prawnych luźno identyfikowanych z państwami.

Pomimo założenia, że bezpośrednie rozprzestrzenianie się koncepcji i instytucji prawnych między państwami zdominowało historię ludzką i pozostaje najważniejszą siłą w rozwoju systemów prawnych, prawo pozostaje przede wszystkim konstrukcją charakterystyczną dla państwa, wyrazem jego suwerenności, która odzwierciedla oraz buduje unikalne społeczne i polityczne środowisko. Tylko niektóre normy prawne wyróżniają się jednak w wystarczający sposób, aby przypisać im cechę oryginalności. W literaturze opisującej transnarodowy ruch prawa istotne innowacje nie są wykluczone – co wyraża chociażby twierdzenie Sacco, że być może jedna na tysiąc to innowacja oryginalna¹⁸. Jednakże główny nacisk położony jest tu na rozprzestrzenianie się prawnych transplantów jako procesu wymuszonego przez globalizację i na rozkwit prawa ponadnarodowego¹⁹.

Komparatystyka prawnicza staje przed problemem wskazania, co składa się na tradycję prawa – oderwaną od państwa lub zredukowaną do krajowego systemu prawnego. Jest jasne, że tradycyjne zasoby komparatystyki prawniczej pozostają niewystarczające, aby odnieść się do wielowymiarowego zjawiska umiędzynarodowienia i jego następstw obecnych w lokalnych tradycjach prawnych. Interdyscyplinarne podejście właściwe dla takich dziedzin jak nauki polityczne, ekonomia i socjologia prawa muszą służyć komparatystom jako uzupełnienie metodologii. Wydaje się jasne, że, jeśli studia prawnoporównawcze mają zachować charakter

¹⁷R. Munday, *Accounting for an Encounter*, [w:] *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, P. Legrand, R. Munday (red.), Cambridge s. 27.

¹⁸R. Sacco, *Legal formants: A dynamic approach to comparative law (II)*, „American Journal of Comparative Law” 1991, nr 39(2), s. 367.

¹⁹A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Athens 1993, s. 14.

dyscypliny dającej rozumienie wpływu globalnych zmian na istniejące lokalne tradycje prawne, ich interakcji i wpływu strategii przetrwania, z pewnością ogniskowa komparatystyki wymaga pewnego dostosowania. Przede wszystkim wyzwania dotyczą metodologii komparatystyki prawniczej oraz założeń ideologicznych. Z bardziej praktycznego punktu widzenia wskazane będzie także uwzględnienie wpływu rosnącego dostępu do informacji o obcych systemach prawnych i wzroście ponad- i międzynarodowych źródeł jednolitego prawa. Pozwoli to na zachowanie użyteczności komparatystyki prawniczej.

Wyzwania w obszarze metodologii

Implikacje umiędzynarodowienia dla metodologii komparatystyki prawniczej mają swoje źródło w przeformułowaniu koncepcji suwerenności państwa oraz zjawisku policentrycznego tworzenia norm prawnych²⁰. Po pierwsze, istnieje potrzeba zmiany przedmiotu porównania z państw na tradycje wspólnot czy społeczności. Jednocześnie coraz większa jest świadomość, że jedynie dynamiczna perspektywa może realnie przyczynić się do przyrostu wiedzy prawnoporównawczej²¹. Wydaje się również konieczne zweryfikowanie ugruntowanych założeń tradycyjnego podejścia komparatystycznego, które do tej pory głównie skupiało się na badaniu prawa prywatnego.

Studia prawnoporównawcze niezaprzeczalnie powiązane są z istnieniem różnych i różnorodnych lokalnych tradycji prawnych lub przynajmniej różnych społeczności. Optyka, przy pomocy której dokonywano obserwacji kultur prawa, ulegała przemianom. Oczywiście nawet zakwalifikowanie komparatystyki prawniczej jako dyscypliny „tradycyjnej” nie sprawia, że sama w sobie pozostaje ona metodologicznie jednorodna. Pionierzy przedwojennej komparatystyki nie dzielali metod swoich powojennych spadkobierców²². Jednakże w głównym nurcie metodologicznym zawsze pozostawało porównywanie systemów prawnych

²⁰ M. Bussani, *Current trends in European comparative law: The common core approach*, „Hastings International and Comparative Law Review” 1998, nr 21(4), s. 789.

²¹ W. Twining, *Globalisation and Comparative Law*, [w:] *Comparative Law: A Handbook*, E. Öricü, D. Nelken (red.), Oxford 2007, s. 71.

²² M. Delmas-Marty, *Comparative Legal Studies and Internationalization of Law*, Paris 2015, tryb dostępu: <http://books.openedition.org/cdf/3644> [24.05.2016].

państw²³. Wspomniany plan unifikacji prawa promowany przez główny nurt przedwojennej komparatystyki prawniczej dotyczył praw czy systemów prawnych państw. Było to postrzeganie świata kompatybilne z poglądami ówczesnej doktryny prawa międzynarodowego publicznego.²⁴ Pomimo wielu przemian, które znalazły swój wyraz w dominacji metody funkcjonalnej²⁵ i stworzeniu specyficznego warsztatu komparatystyki, nadal przedmiotem badań tej dyscypliny pozostają systemy prawne państw. Po pierwsze, oznacza to dalsze postrzeganie prawa jako wyrazu terytorialnej suwerenności państwa lub alternatywnie jako emanacji systemu, gdzie podstawowe normy mogą być wyprowadzone z przepisów konstytucyjnych. Po drugie, podejście to wskazuje na nacisk na działanie komparatystyki głównie w odniesieniu do zasad prawa. Współczesne podejście zdaje się odrzucać bezpośrednie asocjacje zarówno prawa z zasadami prawa, jak i prawa z państwem²⁶.

Komparatystyka prawnicza może być realizowana na gruncie dwóch paradygmatów, tzn. statycznej i dynamicznej analizy. Pierwsze podejście zajmuje się porównaniem zestawu prawnych formantów w dwóch lub większej liczbie systemów prawnych w określonym czasie. Ponadto podejście to próbuje zidentyfikować zarówno różnice, jak i podobieństwa w sferze każdego z prawnych formantów oraz zrozumieć, jak każdy z nich przyczynia się do opracowania zasady pracy. Z kolei dynamiczna analiza próbuje przedstawić wzajemne stosunki między prawnymi systemami w odniesieniu do historii, jednakże najbardziej skupia się na zmianach prawnych.

²³ W tradycyjnych ujęciach prawo porównawcze jest ujmowane jako porównywanie historii prawa (*comparative history of law*), porównywanie ustawodawstw (*comparative legislation*) i porównywanie systemów prawnych (*descriptive comparative law*). Więcej w: M.C. Firmenich, *Comparative Legal Analysis. Kreditsicherung durch Grundpfandrechte in England und Deutschland*, Baden-Baden 2011, s. 44.

²⁴ M. Perkowski, *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, J. Menkes (red.), Warszawa 2007, s. 454 i nast.

²⁵ Zweigert i Kötz uznają ją za podstawową zasadę metodologiczną prawa porównawczego (zob. K. Zweigert, H. Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford 1998, s. 34), choć w literaturze wyrażane są też sceptyczne opinie, czy w obszarze komparatystyki można mówić o jednej uporządkowanej czy usystematyzowanej metodzie – tak m.in. R. Michaels, *The Functional Method of Comparative Law*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Law*, K. Zimmermann, M. Reimann (red.), Oxford 2006, s. 339.

²⁶ H. Muir Watt, *Globalization and comparative law...*, op. cit., s. 582.

Jeśli intensyfikacja umiędzynarodowienia obrotów krajowych państw nie oznacza końca komparatystyki lub przynajmniej końca różnorodności w obszarze prawa, zjawisko to musi wpłynąć na sposób, w jaki porównanie jest dokonywane. W pierwszej kolejności, uszczuplenie koncepcji suwerenności państwa łączy się z koniecznością oderwania konceptu społeczności od geopolitycznych podziałów świata. Pogłębiająca się nieadekwatność tych ostatnich doprowadza do porównywania kultur prawa, które obejmują swoim wpływem terytoria rozleglejsze niż terytoria państwa. Podobne problemy wynikają np. dla obszaru stosowania międzynarodowego prawa prywatnego, co zmusza do myślenia w kategoriach raczej społeczności niż klasycznych terytoriów państwowych. Stąd posługiwanie się pojęciem tradycji prawnych ma większe uzasadnienie, niż trzymanie się klasycznej definicji systemu prawnego. Powstaje jednak pytanie, które wymaga od komparatystyki prawniczej odpowiedzi: czy i do jakiego stopnia tradycje prawne mogą zachować swoje poczucie tożsamości i odrębności w obliczu zmian? A jeżeli prawo wpisuje się w kulturę prawną społeczności, czy umiędzynarodowienie obrotu krajowego może je zmieniać czy raczej konsolidować? Stąd statyczne podejście prezentowane przez tradycyjną komparatystykę prawniczą wydaje się nieadekwatne.

Wzajemne przenikanie się krajowych ustawodawstw, wielokierunkowe powiązania rynków, powstawanie takich odrębnych obszarów prawna jak *lex mercatoria*²⁷ i wzrost stopnia uniformizacji międzynarodowych źródeł prawa w porządkach krajowych, w tym dotyczących praw człowieka, doprowadzą do powstania zupełnie innego systemu prawa, różnego od narodowych kultur prawa lub doprowadzą do powolnej erozji różnorodności – w ten sposób pozbawiając komparatystykę prawniczą przedmiotu jej zainteresowania.

²⁷ P. Mazzacano, *The Lex Mercatoria as Autonomous Law*, „Comparative Research in Law & Political Economy. Research Paper” 2008, nr 29, tryb dostępu: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/190> [24.05.2016].

Wyzwania w obszarze ideologii

Główny nurt komparatystyki prawniczej w drugiej połowie XX wieku pozostawał w sposób świadomy przywiązany do politycznego agnostycyzmu, powstrzymując się od wkraczania w sferę ideologii²⁸. Szeroko rozpowszechniona akceptacja dla funkcjonalizmu jako głównej metody komparatystyki wzmocniła ideę, że porównanie składa się głównie z mapowania cech wspólnych i rozbieżności między systemami prawnymi, i że wiedza, która w ten sposób powstaje, jest niezależna od wyborów politycznych i planów ośrodków władzy. Ideologia agnostycyzmu komparatystyki prawniczej jest dziś trudniejsza do zachowania po prostu dlatego, że świat (a raczej kategorie, w jakich się go opisuje), staje się coraz mniej podzielony. Pluralizm prawny daje swój wyraz w ponadnarodowych normach prawa prywatnego, a rozprzestrzenienie się dyskursu praw człowieka oznacza, że refleksja nad uniwersalizmem praw i nad relatywizmem kultur nie może być zignorowana. Wzrost wymiany społecznej i ekonomicznej generuje wiele okazji do kontaktu z głęboko różnymi kulturami prawa, spoza orbity zachodniej cywilizacji, i sprowadza „egzotyczne światy prawa” na nasz próg.

Z uwagi na europocentryzm obecny przez wiele dekad w rozwoju komparatystyki prawniczej, wskazane byłoby wezwanie prawników-komparatystów do etycznego spotkania z „innym w prawie”²⁹. Etyka komparatystyki prawniczej w świecie, który podlega głębokiemu umiędzynarodowieniu, powinna opierać się na szacunku do różnic i na tworzeniu odpowiednich relacji, bez narzucania jednej wizji świata, wyzbycia się założeń, które zaburzać mogą zasady równości i bezstronności w dokonywaniu badań komparatystycznych.

Komparatystyka prawnicza może w końcu odegrać rolę jako dyscyplina tłumacząca zjawiska mające miejsce na rynku globalnym. Wiedza prawnoporównawcza przy wsparciu innych dziedzin wiedzy jest w stanie wskazywać na efekty zmian w paradygmacie relacji prawa krajowego lub lokalnego i rynków globalnych. Poprzez swoją ewolucję komparatystyka prawnicza doszła do bardzo ważnego wniosku:

²⁸ D. Kennedy, *The methods and the politics*, [w:] *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, P. Legrand, R. Munday (red.), Cambridge 2003, s. 357.

²⁹ P. Zumbansen, *Transnational legal pluralism*, „Transnational Legal Theory” 2010, nr 10(2), s. 164.

w większości przypadków, zmiany w systemach prawnych wynikają z prawnych przeszczepów. Przemieszczanie się zasady prawnej albo całego systemu prawnego z jednego państwa do innego okazało się być najbardziej płodnym źródłem dla rozwoju prawa, ponieważ „większość zmian w większości systemach prawnych jest rezultatem zapożyczeń”³⁰. Próby wyjaśnienia prawnych przeszczepów z jednego systemu do innego w dużej mierze oparła się na pustej idei „prestżu”. Niedogodność, jaka jest z tym związana, spowodowana jest faktem, że prawnicy zajmujący się prawnymi przeszczepami są mniej zainteresowani teoretycznym wyjaśnianiem powodów prawnych zapożyczeń – interesuje ich samo obserwowanie ich występowania. Jeżeli tłem dla przeszczepu jest konkurencja, to prawdopodobne jest, że przeszczepiona zasada prawna albo doktryna jest bardziej wydajna niż jej możliwe alternatywy³¹. Jednak pomimo tego, że istnieją rozbieżności w różnych prawnych systemach, nie oznacza to, że są one nieefektywne. Co więcej, jeżeli wydaje się, że mamy do czynienia z przypadkiem efektywności w doktrynie prawnej, która jest uznawana przez większość na konkurencyjnym rynku prawniczej teorii i praktyki, nie oznacza to wcale, że istnieje tylko jedna zasada prawna skuteczna dla każdego problemu prawnego. Różne tradycje prawa mogą rozwijać neutralne (z punktu widzenia wydajności) alternatywne rozwiązania dla tych samych prawnych problemów.

Wyzwania w obszarze praktyki

Mathias Reimanna wskazuje na podwójną rolę prawa porównawczego: jako metody studiowania prawa oraz jako „zasobu” naukowej wiedzy („as a „»stock« of academic knowledge”)³². Tradycyjnie, co stwierdził David Gerber³³, jedną z podstawowych funkcji komparatystyki prawniczej było zapewnienie informacji o innych, różnych kulturach prawnych. W istocie studia prawnoporównawcze często były deskryptywne lub w sposób anatomiczny koncentrowały się na zbieraniu informacji na

³⁰ A. Watson, op. cit., s. 20.

³¹ U. Mattei, *Comparative law and critical legal studies*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Law*, M. Reimann, R. Zimmermann (red.), Oxford 2006, s. 824.

³² M. Reimann, *Comparative Law and Neighbouring Disciplines*, [w:] M. Bussani, U. Mattei (red.), op. cit., s. 14.

³³ D. J. Gerber, *Globalization and Legal Knowledge: Implications for Comparative Law*, *Tulane Law Review* 2001, no. 75, s. 949

temat prawa obcego, co w inny sposób nie było do osiągnięcia. Najbardziej oczywisty sposób zwiększenia dostępu do wiedzy na temat prawa państw obcych dokonuje się obecnie poprzez nowe technologie informacyjne. Tworzy to ważne implikacje w zakresie przydatności komparatystyki prawnej jako źródła informacji na temat prawa obcego.

Praktyczne zmiany wywołane przez proces umiędzynarodowienia obrotu krajowego, w którym nowe technologie informacyjne, wzajemne powiązania między krajowymi gospodarkami, pojawienie się norm ponadnarodowych i praktyki aktów ponadnarodowych, stawiają przed studiami prawnoporównawczym dwa różne i widocznie sprzeczne wyzwania. Z jednej strony, wciąż poszerzający się dostęp do informacji na temat systemów prawnych państw obcych, jak i ekspansja ponadnarodowych i międzynarodowych źródeł uniformizacji prawa mogą czynić komparatystykę prawniczą dyscypliną zbędną. Jaka jest potrzeba studiów prawnoporównawczym, jeśli informacja o prawie obcym jest już dostępna lub jeśli dana regulacja stanowi regulację o charakterze prawa zuniformizowanego? Studia prawnoporównawcze nadal odgrywają ważną rolę: wzrost ilości dostępnych zasobów informacji czyni je niezbędnymi do przekładania i konwersji podstawowych informacji na temat systemu prawa krajowego na formę zrozumiałą dla obcego użytkownika. Jednocześnie jednolite prawo wymaga dla jego opracowania interpretacji i porównania możliwych rozwiązań alternatywnych.

Podsumowanie

Umiędzynarodowienie obrotu krajowego w sposób nieuchronny stwarza nowe wyzwania dla prawa porównawczego. Wpływa na paradygmat, w ramach którego prawo porównawcze kształtowało się do tej pory jako dyscyplina naukowa. Studia prawnoporównawcze wyrosły z wizji świata oddzielonych od siebie systemów prawnych związanych z suwerennymi państwami i w nich się zawierających. Głębokie zmiany dotyczące osnowy międzynarodowego środowiska prawnego, zwłaszcza postępujący upadek deskryptywnego i normatywnego znaczenia tradycyjnych podziałów geopolitycznych, wskazują na nieadekwatność niektórych założeń, na których przez długi czas opierała się komparatystyka prawnicza w swoim głównym nurcie. Skłania to do przemyślenia jej ideologicznej podbudowy i metodologicznego warsztatu.

Komparatystyka prawa jest konieczna, gdy będąc świadkami rozwoju prawa ponadpaństwowego chce się zdefiniować je inaczej niż poprzez rozszerzenie systemu mocniejszego państwa. Studia porównawcze dają preferencję pluralistycznej internacjonalizacji, w pełni uwzględniającej różnorodność systemów. Ale, aby odnieść sukces, potrzeba więcej niż po prostu ich zestawiania. Konieczne jest zidentyfikowanie różnic i znalezienie wspólnej gramatyki, która umożliwi zgodność (harmonizacja) lub rzeczywiste połączenie (hybrydyzacja). Nawet w skali europejskiej pojawiają się w tym obszarze trudności, gdyż procesy mnożą się – od prawa kontraktowego do prawa karnego, poprzez prawo socjalne lub proceduralne.

Metoda porównawcza ma podwójną funkcję – przyczynia się do procesu integracji w samym centrum umiędzynarodowienia prawa oraz jest elementem oporu wobec tego zjawiska. Przyczynia się do integracji w zakresie, w jakim prawo porównawcze jest konieczne, aby przewyciężyć rozbieżności poprzez syntezę, która w pewnych przypadkach i pewnych warunkach umożliwia hybrydyzację prawniczą i dla której Europa stanowi rodzaj laboratorium do analizy, a czasami testowania³⁴. Prawo porównawcze pozwala na harmonizację i sieje nasiona konieczne do rozwoju hybrydyzacji – tym samym przyczynia się do przekształcania pluralizmu w prawdziwie jednolite prawo, które przewycięża opozycję istniejącą między relatywizmem i uniwersalizmem.

³⁴ Na przykład projekt europejskiego prokuratora został stworzony przez połączenie elementów wywodzących się z tradycji postępowania prowadzonego przez sędziego śledczego oraz z tradycji oskarżyciela publicznego. Ale hybrydyzacja nie jest możliwa we wszystkich dziedzinach i w tym samym projekcie zrezygnowano z pomysłu, aby uczynić obowiązkowym zaangażowanie sędziów zawodowych, gdyż w świetle prawa brytyjskiego zbyt duże było przywiązanie do ławy przysięgłych jako symbolu demokracji.

Umiedzynarodowienie standardów administracji publicznej

Od drugiej połowy XIX wieku na świecie rozwija się wyjątkowy proces określany mianem globalizacji. Proces ten przebiega falowo. Pierwszą falę globalizacji ludzkość miała szansę obserwować w latach 1870-1914, natomiast druga fala tego procesu rozpoczęła się w połowie lat 80-tych ubiegłego stulecia i trwa do chwili obecnej¹.

Choć od kilku dekad język nauki posługuje się terminem „globalizacja”, trudno o jego jednoznaczną definicję. Syntetycznie pojęcie globalizacji prezentuje Monika Niedziółka, która określa ją jako: „proces integrowania się krajowych i regionalnych rynków w jeden globalny rynek towarów usług i kapitału”². Z kolei Ryszard Piasecki przez globalizację rozumie internacjonalizację dóbr i usług w zakresie produkcji, dystrybucji i marketingu. Zdaniem autora jest to proces złożony wynikający z rosnącego w szybkim tempie przepływu dóbr, pieniędzy, ludzi i idei³. Podobne spojrzenie prezentuje Joseph E. Stiglitz. Postrzega on globalizację jako proces ścisłej integracji państw oraz ludzi na świecie wynikający z ogromnej redukcji kosztów transportu i telekomunikacji oraz znoszenia istniejących barier w przepływie dóbr, usług, kapitału, wiedzy i ludzi między państwami⁴. Natomiast według Komisji Europejskiej globalizacja jest procesem, który sprawia, że: „rynki i produkcja w różnych krajach stają się coraz bardziej współzależne w związku z dynamiką wymiany towarów, usług, przepływu kapitału i technologii”⁵. Z powyższych definicji wynika, że globalizację najczęściej utożsamia się gospodarką. Nie mniej jednak bardzo wielu autorów wskazuje na dalekosiężność tego procesu, który

* Doktor. Asystent w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ P. Borowiec, *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Kraków 2013, s. 141.

² M. Niedziółka, *Nowe wyzwania ekologiczne w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, M. Górski et al. (red.), Warszawa 2011, s. 206.

³ R. Piasecki, *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, Warszawa 2003, s. 73.

⁴ J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, przekład: H. Simbierowicz, Warszawa 2005, s. 26.

⁵ *European Economy. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Report and Studies. Economic Evaluation of the Internal Market*, Belgia 1997, no. 63, s. 33.

przenika nie tylko gospodarkę ale także inne dziedziny. Współcześnie o globalizacji mówi się m.in. w odniesieniu do działalności społecznej, kulturowej czy też politycznej⁶.

Proces ten nie pozostaje obojętny również względem działania administracji w poszczególnych państwach świata. Okazuje się, że globalizację uznaje się za jeden z podstawowych czynników, który wpływa na obraz i kierunki rozwoju współczesnej administracji⁷. Występujące globalnie zjawiska zarówno te pozytywne, jak na przykład rozwój gospodarki, postęp technologiczny, rewolucja informatyczna, oraz te negatywne, do których zalicza się m.in.: konflikty zbrojne, łamanie praw człowieka, przestępczość, terroryzm czy nielegalna imigracja, wymagają od administracji współczesnych państw gotowości do odpowiedniego, często wspólnego działania opartego o podobne, a niekiedy ujednolicone standardy. Zjawisko tego rodzaju będące następstwem procesów globalizacyjnych⁸, polegające na przenikaniu się stosunków (w tym przypadku administracji) w skali wykraczającej poza ramy poszczególnych państw określa się mianem umiędzynarodowienia (internacjonalizacji)⁹.

Umiędzynarodowienie standardów działania administracji publicznej dokonuje się przede wszystkim poprzez członkostwo państw w tych samych organizacjach międzynarodowych. Zawierane w ramach ich działalności umowy międzynarodowe pomiędzy członkami organizacji lub przyjmowane przez organy organizacji instrumenty tzw. miękkiego prawa

⁶ Zob. A. Oniszczyk- Jastrzębek, *Globalizacja a orientacja marketingowa przedsiębiorstw*, „Współczesna Gospodarka” 2011, nr 2, s. 22; M. Micał, *Proces globalizacji we współczesnym świecie*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2008, nr 3(8), s. 153; P. Maśloch, *Globalizacja i jej wpływ na rozwój cywilizacji*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2005, t. 1, s. 17-18.

⁷ Por. T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, „Zeszyt Naukowy” 2012, nr 5/2a/, s. 78; G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 129; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011, s. 284.

⁸ Por. M. Maciejewski, *Prawo administracyjne międzynarodowe jako regulacja międzynarodowej działalności organów administracji publicznej*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), Warszawa 2015, s. 93-94.

⁹ E. Szadkowska, *Umiędzynarodowienie polskich organizacji pozarządowych w prawie i praktyce*, rozprawa doktorska pod kierunkiem dr hab. Macieja Perkowskiego, obroniona na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013, s. 147.

(ang. *soft law*), takie jak zalecenia czy rezolucje¹⁰, często określają standardy działań organizacji w określonej dziedzinie, które następnie – w zależności od charakteru prawnego – obligatoryjnie lub dobrowolnie są implementowane przez organy na poziomie krajowym.

Wydaje się, że dobrym przykładem ukazującym umiędzynarodowienie standardów administracji może być unifikacja jej działań w zakresie obsługi klientów¹¹, znana powszechnie jako koncepcja dobrej administracji. Pokazuje ona, jak powinna wyglądać odpowiednia relacja między administracją publiczną a klientem, oraz stanowi ogólne kryterium oceny jej działań w danej sprawie¹². Tworzą ją zasady określające

¹⁰ Instrumenty te charakteryzują się odmienną skutecznością prawną niż umowy międzynarodowe, gdyż w przeciwieństwie do nich nie narzucają obligatoryjnych rozwiązań członkom organizacji międzynarodowej. Mają za zadanie bardziej zobligować organy władzy publicznej do podejmowania działań legislacyjnych, niż stanowić obowiązującą regulację – zob. J. Łętowski, *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1993, nr 40, s. 94; zob. też W.J. Wołpiuk, *Standardy Rady Europy w zakresie dobrej administracji i niektóre problemy ich wdrażania*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2010, s. 523-524.

¹¹ Prawo i praktyka pokazują, że osoby załatwiające sprawy w polskich instytucjach publicznych określane są różnymi sformułowaniami. Przykładowo, Kodeks postępowania administracyjnego używa wyrażenia „strona”. Z kolei praktyka posługuje się takimi terminami, jak: petent, interesant, interesariusz czy też klient – zob. A. Wodecka-Hyjek, *Wybrane determinanty świadczenia usług administracyjnych w urzędach administracji samorządowej*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmoczonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, A. Nalepka (red.), Nowy Sącz 2007, s. 304; S. Gawroński, *Komunikacja marketingowa samorządów terytorialnych: Świadomość i praktyka działalności podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2009, s. 181. Wydaje się, że coraz częściej używa się pojęcia „klient”. Trend ten zawdzięczać należy kształtującej się od początku lat osiemdziesiątych XX wieku koncepcji nowego zarządzania w administracji publicznej, określanego mianem *New Public Management*. Idea ta propaguje ekonomiczne i menadżerskie podejście do zarządzania sektorem publicznym na wzór zarządzania sektorem prywatnym. Jednym z jej głównych założeń jest postrzeganie świadczeń administracyjnych jako „produktu” i traktowanie odbiorców tych świadczeń – obywateli – jako „klientów administracji” – por. np.: E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 198; E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 187; H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji w Sulechowie” 2006, nr 2, s. 193-202.

¹² K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), Kraków 2005, s. 151; K. Kowalik-Bańczyk, Art. 41. *Prawo do dobrej*

obowiązki kadry urzędniczej, których celem jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania organów administracji¹³.

Organizacją o charakterze powszechnym, która określa standard działania administracji w tym zakresie, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ)¹⁴. Wybrane instrumenty prawne tej organizacji odwołują się przede wszystkim do zasad etycznych, które powinny być respektowane przez osoby pracujące w charakterze funkcjonariuszy państwowych oraz ogólnych zasad demokratycznego rządzenia (*democratic governance, good governance*).

Zdaniem Jarosława Sozańskiego za powszechny postulat dobrej administracji w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych należy uznać art. 28 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁵, który stanowi, że każda jednostka ma prawo do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym jej prawa i wolności będą w pełni realizowane¹⁶.

Z kolei Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ przyjęta 12 grudnia 1996 r. – „Przeciwdziałanie korupcji w zgodzie z międzynarodowym kodeksem postępowania funkcjonariuszy

administracji, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 1096.

¹³ A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 73; M. Seniuk, *Zasady postępowania administracyjnego w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, J. Dobkowski (red.), Olsztyn 2006, s. 114; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 267; M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 166.

¹⁴ Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) powstała 24 października 1945 r. w Nowym Jorku. Obecnie skupia 192 państwa. Podstawą jej funkcjonowania jest Karta Narodów Zjednoczonych (podpisana 26 czerwca 1945 r. w San Francisco), która wskazuje następujące cele organizacji: utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami, prowadzenie współpracy międzynarodowej w zakresie gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, tworzenie ośrodka uzgadniającego działalność międzynarodową zmierzającą do osiągnięcia wspólnych celów. Organami ONZ są: Rada Bezpieczeństwa, Zgromadzenie Ogólne, Rada Gospodarcza i Społeczna, Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Sekretariat – zob. Karta Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).

¹⁵ J. Sozański, *Unijne regulacje zasad dobrej administracji*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w Praktyce” 2008, nr 10, s. 24.

¹⁶ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, strona internetowa Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, tryb dostępu: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/pql.pdf [07.09.2016].

państwowych” wskazuje, że osoba pełniąca funkcję funkcjonariusza państwowego musi wzbudzać zaufanie i działać zgodnie z interesem publicznym. Powinna być lojalna wobec demokratycznych instytucji rządowych, swoje obowiązki wykonywać w sposób sprawny, skuteczny z poszanowaniem prawa i administracji państwowej. Poza tym jest zobowiązana do racjonalnego gospodarowania powierzonym majątkiem i środkami publicznymi. Natomiast punkt trzeci niniejszej rezolucji stanowi również, że: „Funkcjonariusze państwowi w wykonywaniu swoich obowiązków, a szczególnie w relacjach z obywatelami, powinni być uważni, sprawiedliwi i bezstronni. Traktują równo wszystkich uczestników, nie dyskryminując żadnego z nich, czym podnoszą autorytet powierzonej im funkcji”¹⁷.

ONZ jako organizacja stojąca na straży pokoju, bezpieczeństwa, a także przestrzegania praw człowieka i demokracji, wskazuje także zasady, jakie powinna spełniać administracja, aby mogła być uznana za przejaw demokratycznego rządzenia. Do zasad tych zalicza m.in.:

- przestrzeganie praw człowieka, wolności i godności;
- umożliwienie obywatelom wpływu na decyzje administracyjne, które ich dotyczą;
- uwzględnienie w bieżącym administrowaniu potrzeb wszystkich pokoleń;
- zdawanie sprawozdań ze swojej działalności przed społeczeństwem;
- udzielanie obywatelom odpowiedzi na zadawane pytania;
- prawo domagania się sankcji za nie wywiązanie się administracji z jej obowiązków¹⁸.

Kolejną organizacją, której działania w znacznym stopniu przyczyniły się do umiędzynarodowienia standardu dobrej administracji, jest Rada Europy (RE)¹⁹. Organizacja ta jako pierwsza z europejskich

¹⁷ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne (A/RES/51/59) 82 spotkanie plenarne, 12 grudnia 1996 r., strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, tryb dostępu: http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/83/154/Dokumenty_Prawne.html [07.09.2010].

¹⁸ J. Kisielewicz, *Istota i zasady good governance*, tryb dostępu: http://lex.pl/czasopisma/atdp/art_2_09.pdf, [07.09.2016].

¹⁹ Rada Europy jest międzynarodową organizacją rządową, powstałą 5 maja 1949 roku w Londynie. Obecnie zrzesza 47 państw. Celem organizacji jest „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny” – art. 1a Statutu Rady Europy (Dz.U. z 1994 r. nr 118 poz. 565). Realizacja powyższego celu polega na

organizacji międzynarodowych zajęła się tą problematyką. Najważniejszym dokumentem RE jest Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Europejska Konwencja Praw Człowieka - EKPCz), zwana również Konwencją Europejską. Podpisano ją 4 listopada 1950 roku w Rzymie (weszła w życie 8 września 1953 roku) i do chwili obecnej stanowi fundament europejskiego systemu ochrony praw człowieka²⁰. Regulacje EKPCz mają charakter wiążący dla państw, które przyjęły na siebie jej zobowiązania. Z faktu tego wynika obowiązek ich respektowania przez organy administracji publicznej państw-sygnatariuszy w zakresie, który ich dotyczy. W kwestii budowy standardu dobrej administracji istotne znaczenie ma art. 6 ust. 1 Konwencji²¹. Zgodnie z jego treścią: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej”²². Choć artykuł ten odnosi się wprost do spraw cywilnych i karnych, to ma związek również z działalnością

podejmowaniu szeroko zakrojonej współpracy w ramach działalności organów Rady Europy, która koncentruje się m.in. na rozwiązywaniu istniejących problemów, zawieraniu porozumień i umów międzynarodowych oraz podejmowaniu wspólnych działań w kwestiach: społecznych, kulturalnych, naukowych, gospodarczych, prawnych i administracyjnych oraz w zakresie przestrzegania i rozwoju praw człowieka i podstawowych wolności. Strukturę instytucjonalną Rady Europy tworzą obecnie trzy organy: Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamentarne oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Siedzibą organizacji jest Strasburg – zob. A. Florczak, *Rada Europy*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota-działanie-zasięg*, T. Łoś-Nowak (red.), Wrocław 2009, s. 254-271; A. Łazowski, A. Zawidzka-Łojek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011, s. 215-217. Szerzej na temat RE i jej znaczenia w dziedzinie ochrony praw człowieka – zob. Z. M. Klepacki, *Rada Europy 1949-1991*, Białystok 1991; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 349-395; R. Balicki, *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, B. Blechow, A. Florczak (red.), Toruń 2006, s. 63-87; *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzńska, D. Wacinkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 8-10; J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 61-73.

²⁰ W. J. Wołpiuk, op. cit., s. 522.

²¹ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 74.

²² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1998 r. nr 147 poz. 962).

administracyjną, bowiem w rozumieniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)²³ sprawy cywilne, to wszystkie sprawy, które wpływają do Trybunału w związku z nieprzestrzeganiem praw i wolności jednostki. Mogą one wynikać nie tylko z postępowań z zakresu prawa cywilnego, ale i administracyjnego²⁴. Artykuł 6 EKPCz przyznaje zatem każdej osobie w kontaktach z organami administracji publicznej gwarancje bezstronnego i rzetelnego postępowania z zachowaniem rozsądnego terminu.

Warto również wspomnieć o formalnym aspekcie ochrony, jaki przysługuje jednostce względem organów administracji publicznej wyrażonym w art. 13 Konwencji²⁵. Zgodnie z jego brzmieniem: „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”²⁶. Z powyższego przepisu należy interpretować nakaz skierowany do organów ustawodawczych państw członkowskich, które ratyfikowały Konwencję, polegający na przygotowaniu i wprowadzeniu w swoich porządkach prawnych odpowiednich procedur,

²³ ETPCz powstał w 1959 roku. Jego główną kompetencją jest rozpatrywanie wniesionych do niego spraw dotyczących przede wszystkim interpretacji i stosowania EKPCz. Możliwość wniesienia sprawy do Trybunału przybiera formę skarg państwowych i indywidualnych stanowiących doskonały mechanizm kontrolny przestrzegania praw i wolności jednostek w Europie. Skargi międzypaństwowe są wnoszone przez państwa będące stroną Konwencji przeciwko innemu państwu, które również jest jej stroną. Natomiast skargi indywidualne są wnoszone przez ofiary naruszeń postanowień EKPCz, którymi mogą być osoby fizyczne, organizacje pozarządowe lub grypy jednostek przeciwko państwu będącemu stroną Konwencji – zob. H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw człowieka oraz skarga do Trybunału sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 26-32; P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2002, s. 103. Szerzej na temat ETPCz w: M. W. Janis, R.S. Kay, A.W. Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materials*, Oxford 2009, s. 56-11; *The European Court of Human Rights Between Law and Politics*, J. Christoffersen, M. Rask Madsen (red.), Oxford 2011; *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein (red.), Cambridge 2013.

²⁴ D. Vitkauskas, G. Dikori, *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasburg 2012, s. 14-16.

²⁵ Por. K. Warzecha, *O prawie do dobrej administracji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, J. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2005, s. 226.

²⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1998 r. nr 147 poz. 962).

na podstawie których jednostki będą mogły dochodzić swych praw i wolności w kontaktach z organami władzy publicznej²⁷.

Standard dobrej administracji w ramach RE określa również Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) przyjęta 15 października 1985 roku w Strasburgu²⁸. Art. 6 zatytułowany: „Dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych” zawiera postanowienia nawiązujące do zagadnienia dobrej administracji. Z jego ust. 1 wynika skierowany do ustawodawcy zwykłego państwa-strony Karty nakaz przyznania społecznościom lokalnym kompetencji w zakresie samodzielnego decydowania o ich wewnętrznych strukturach administracyjnych²⁹. Oczywiście przyznana samodzielność podlega dwóm zasadniczym ograniczeniom: wymogowi dostosowania utworzonych struktur do specyficznych potrzeb, a także wymogowi umożliwienia skutecznego rządzenia. Dobra administracja przejawia się tu w racjonalizacji struktur administracji, które mają służyć realizacji zadań, do jakich zostały przeznaczone³⁰. Z kolei treść ust. 2 wskazuje, że jednym z podstawowych warunków dobrej administracji jest dobór odpowiedniej kadry uwzględniający wiedzę i umiejętności kandydatów aplikujących o zatrudnienie w jej strukturach³¹.

O obowiązkach zachowania standardu dobrej administracji przypomina także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który to sprawuje kontrolę nad stosowaniem i interpretacją praw wynikających z EKPCz. Jak twierdzi Waldemar J. Wołpiuk, jego tezy „mogą być traktowane jako zbiór standardów ustalających wzorzec pozytywnego działania administracji”³². Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w sprawach podlegających jego kognicji na temat postępowania władz

²⁷ M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa – Dębe 23-25 września 2002 r., Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003, s. 55.

²⁸ (Dz. U. z 1994 r. nr 124 poz. 607). Zob. również: Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. z 2006 r. nr 154 poz. 1107).

²⁹ Art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

³⁰ M. Szewczyk, op. cit., s. 64-65.

³¹ Art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

³² W. J. Wołpiuk, op. cit., s. 525. Zob. H. Izdebski, *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990-2005*, H. Machcińska (red.), Warszawa 2005, s. 196.

publicznych wobec jednostki. W latach 1959-2014 Trybunał rozstrzygnął około 4 198 skarg dotyczących zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji, z czego 105 przeciwko Polsce³³. Zajmował stanowisko między innymi w sprawach: zakazu dyskryminacji³⁴, rzetelności postępowania³⁵ prawa do sądu w rozsądnym terminie³⁶ czy też zapewnienia stronom postępowania środków odwoławczych³⁷.

Obok EKPCz, EKSL i orzecznictwa ETPCz, standard dobrej administracji w ramach Rady Europy określają także zalecenia i rezolucje. Organizacja przyjęła łącznie ponad dwadzieścia zaleceń i rezolucji określających standard dobrej administracji. Blisko połowa z nich znalazła swoje odzwierciedlenie w Zaleceniu (2007) 7 w sprawie dobrej administracji³⁸. Treść dokumentu koncentruje się na trzech zagadnieniach:

³³ *Violations by Article and by State – 1959-2014*, European Court of Human Rights, tryb dostępu: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf [30.06.2015].

³⁴ Zob. orzeczenia ETPCz w sprawach: *Andre v. Czechom*, skarga nr 6268/08 z dnia 17.02.2011 r.; *Kiyutin v. Rosji*, skarga nr 2700/10 z dnia 10 marca 2011 r., tryb dostępu: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}) [19.02.2013].

³⁵ Zob. orzeczenia ETPCz w sprawach: *Matyjek v. Polsce*, skarga nr 8184/03 z dnia 24.04.2007 r., *Staroszczyk v. Polsce*, skarga nr 59519/00 z dnia 22.03.2007 r., tryb dostępu: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/> [19.02.2013].

³⁶ Zob. orzeczenia ETPCz w sprawach: *Kudła v. Polsce*, skarga nr 30210/96 z dnia 26.10.2000 r., *Styranowski v. Polsce*, skarga nr 28616/95 z dnia 30 października 1998 r., tryb dostępu: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/> [19.02.2013].

³⁷ Zob. orzeczenie ETPCz w sprawie *McFarlane v. Irlandia*, skarga nr 31333/06 z dnia 10.09.2010 r., tryb dostępu: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}) [19.02.2013].

³⁸ Zalecenie (2007) 7 zostało oparte na kilkunastu sztandarowych zaleceniach i rezolucjach Komitetu Ministrów RE, które prowadziły do instytucjonalizacji prawa do dobrej administracji. Zalicza się do nich w szczególności: Rezolucję nr (77) 31 w sprawie ochrony jednostki w stosunku do działań władz administracyjnych; Zalecenie nr R (80) 2 w sprawie wykonywania uprawnień dyskrejonalnych organów administracyjnych; Zalecenie nr R (81) 19 w sprawie dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne; Zalecenie nr R (84) 15 w zakresie odpowiedzialności publicznej; Zalecenie nr R (87) 16 w sprawie procedur administracyjnych mających wpływ na dużą liczbę osób; Zalecenie nr R (91) 10 w sprawie przekazywania osobom trzecim danych osobowych przechowywanych przez instytucje publiczne; Zalecenie nr R (2000) 6 w sprawie statusu funkcjonariuszy publicznych w Europie; Zalecenie nr R (2000) 10 w sprawie kodeksu postępowania dla urzędników publicznych; Zalecenie nr R (2002) 2 w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych; Zalecenie nr R (2003) 16 w sprawie realizacji decyzji administracyjnych i sądowych w zakresie prawa administracyjnego; Zalecenie nr R (2004) 20 w sprawie kontroli sądowej

wzorcowym kodeksie dobrej administracji, prawie do dobrej administracji oraz zasadach dobrego rządzenia³⁹. Najistotniejszym elementem Zalecenia jest dołączony w postaci załącznika Kodeks Dobrej Administracji. Jego treść została podzielona na trzy sekcje. Pierwsza z nich poświęcona jest zasadom dobrej administracji, wśród których wskazuje się: praworządność, równość, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawa, działanie w rozsądnym terminie, partycypację, prywatność, przejrzystość. Sekcja druga odwołuje się do podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Natomiast trzecia dotyczy problemu odwołań⁴⁰.

Wkład, jaki Rada Europy wniosła w rozwój standardu dobrej administracji, ma niebagatelne znaczenie, jednak zasadnicza rola w jego określaniu, wprowadzaniu i urzeczywistnianiu przypada Unii Europejskiej. Spośród instytucji Unii Europejskiej najistotniejszą rolę w budowaniu standardu dobrej administracji przypisuje się Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)⁴¹. Na początku lat sześćdziesiątych XX wieku Trybunał w swoich orzeczeniach zaczął podkreślać znaczenie dobrej administracji. W 1963 roku w orzeczeniu *Maurice Alvis v. Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, stwierdził między innymi, że zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą prawa administracyjnego obowiązującego w państwach członkowskich EWG, administracje tych krajów muszą stworzyć ich pracownikom możliwość odpowiadania na zarzuty przed podjęciem decyzji dyscyplinarnej, która jest wobec nich podejmowana. Zasada ta stanowi spełnienie wymogu sprawiedliwego sądu i dobrej administracji, dlatego musi być przestrzegana przez instytucje wspólnotowe⁴². W niniejszym orzeczeniu ETS nie tylko podkreślił istnienie wymogu dobrej administracji, ale wskazał na jeden z jego ważnych elementów, a mianowicie prawo do wysłuchania strony przed podjęciem decyzji jej dotyczącej. W kolejnych

aktów administracyjnych – zob.: *W poszukiwaniu dobrej administracji*, H. Izdebski, H. Machińska (red.), Warszawa 2007, s. 137-140.

³⁹ P. Gerber, *Zalecenie w sprawie dobrej administracji prezentacja ogólna*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, op. cit., s. 23.

⁴⁰ Załącznik do zalecenia R (2007) 7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji, Kodeksu dobrej administracji, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, op. cit., s. 137-146; H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji i prawo o dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, H. Machińska (red.), Warszawa 2009, s. 327.

⁴¹ Upřednio Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, okreśłany powszechnie jako Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS).

⁴² Orzeczenie ETS z dnia 4 lipca 1983 r. w sprawie 32/62, ECR 1963, s. 55.

latach Trybunał wielokrotnie poruszał wątek dobrej administracji, o czym świadczy bogaty zbiór jego orzeczeń, zwłaszcza z okresu lat dziewięćdziesiątych. Wówczas sądy unijne uznały dobrą administrację za podstawową (ogólną) zasadę prawa. Posługiwały się przy tym wieloma bliskoznacznymi sformułowaniami dobrej administracji. W wyrokach znajdują się między innymi odwołania do: zasady prawidłowego/właściwego administrowania (ang. *the principle of proper administration*)⁴³, zasady mądrego/rozsądnego administrowania (ang. *the principle of sound administration*)⁴⁴ oraz zasady dobrej administracji (ang. *the principles of good administration*)⁴⁵. Oprócz tego, w późniejszych latach w kilku innych orzeczeniach określono ją mianem obowiązku (ang. *the duty of sound administration*)⁴⁶ oraz wymogu (ang. *the requirements of good administration*)⁴⁷.

Choć wyroki TSUE i Sądu⁴⁸ nie wskazują definicji legalnej dobrej administracji to jednak w wielu z nich można zauważyć komponenty, które się na nią składają. Dobra administracja według Trybunału jest zespołem określonych obowiązków. Składa się na nią wiele wymogów, między innymi działanie: bezstronne, obiektywne, rzetelne, efektywne, sprawne, terminowe, zgodne z zasadą legalizmu oraz równego traktowania. Ponadto, pod tym pojęciem należy rozumieć administrację, która podejmuje i uzasadnia wydawane przez siebie decyzje, opierając się na wszystkich zebranych dowodach, umożliwia również stronom postępowania

⁴³ Zob. orzeczenie ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie *Jean-Louis Burban v. Parlament Europejski*, C-255/90 P, ECR 1992, s. I-2270.

⁴⁴ Zob. orzeczenie ETS z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie *New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisja Wspólnot Europejskich*, T-231/97, ECR 1999, s. II- 2412 oraz orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji (SPI) z dnia 1 grudnia 1999 r., w sprawie *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH i C.H. Boehringer Sohn v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, T-125/96, ECR 1999, s. II-3458.

⁴⁵ Zob. orzeczenia SPI: z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie *Volkswagen AG v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II-2727, oraz z dnia 27 września 2002 r. w sprawie *Tideland Signal Ltd v. Komisja Wspólnot Europejskich*, T-211/02, ECR 2002, s. II-3798.

⁴⁶ Zob. orzeczenie SPI z dnia z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA v. Komisja Wspólnot Europejskich*, T-46/97, ECR 2000, s. II-2144.

⁴⁷ Zob. orzeczenie ETS z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie *Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen Aalsmeer BA (VBA) v. Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijproducten (VGB), Florimex BV, Inkoop Service Aalsmeer BV i M. Verhaar BV*, C-266/97 P, ECR 2000, s. I-2178.

⁴⁸ Upřednio Sąd Pierwszej Instancji.

przedstawienie swojego stanowiska w sprawie oraz zapewnia dostęp do akt ich sprawy⁴⁹.

Formalne podstawy standardu dobrej administracji Unia Europejska zawarła w dwóch dokumentach. Pierwszym z nich jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁰, którą przyjęto oficjalnie 7 grudnia 2000 roku podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei⁵¹. Za sprawą Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TL)⁵², podpisanego 13 grudnia 2007 roku, Karta zyskała moc prawną taką samą jaką mają Traktaty⁵³. Dokument składał się 57 artykułów ujętych w 7 rozdziałach: Godność człowieka, Wolność, Równość, Solidarność, Prawa obywatelskie, Wymiar sprawiedliwości oraz Postanowienia ogólne. Zawarto w nim wiele odwołań do jakości działań administracji Unii Europejskiej⁵⁴. Wśród nich, w art. 41 zapisano prawo do dobrej administracji (ang. *the right to good administration*), które oznacza, że każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez organy i jednostki organizacyjne UE. W szczególności oznacza to: prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do akt sprawy, obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji, prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje UE lub ich funkcjonariuszy oraz prawo do komunikowania się z instytucjami UE w

⁴⁹ Zob. Orzeczenie ETS z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, ECR 1991, s. I-5499; Postanowienie SPI z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie T-167/94, ECR 1995, s. II-2618; Orzeczenie ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87, ECR 1989, s. 3349; orzeczenie SPI z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95, ECR 1997, s. II-394; orzeczenie ETS z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P, ECR 1997, s. I-1543; orzeczenie ETS z dnia 14 września 1999 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich v. Assi Domän Kraft Products AB, Iggesund Bruk AB, Korsnäs AB, MoDo Paper AB, Södra Cell AB, Stora Kopparbergs Bergslags AB i Svenska Cellulosa AB*, C-310/97, ECR 1999, s. I-5414; orzeczenie ETS z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89, ECR 1991, s. I-2183; orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994, s. I-1194; orzeczenie ETS z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P, ECR 2001, s. I-9614; orzeczenie SPI z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98, ECR 1992, s. I-3548; orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994, s. I-1194; orzeczenie ETS z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawie C-181/90, ECR 1992, s. I-3569; orzeczenie ETS z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawie C-189/90, ECR 1992, s. I-3586.

⁵⁰ (Dz.Urz. UE 2000 C 364, s. 1).

⁵¹ L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, z. 4, s. 21.

⁵² (Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1).

⁵³ Art. 1 pkt 8 TL (Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1).

⁵⁴ H. Machińska, *Karta Praw Podstawowych – jej istota i znaczenie w umacnianiu praw i wolności obywateli Europy*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 3, s. 128.

którymkolwiek z języków Traktatów⁵⁵. Podstawę do sformułowania treści prawa do dobrej administracji stanowił zbiór orzeczeń ETS⁵⁶. Spośród nich najistotniejszą rolę odegrały następujące orzeczenia: *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens i in.*⁵⁷; *Orkem v. Komisja Wspólnot Europejskich*⁵⁸; *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte*⁵⁹; *Jean-Louis Burban v. Parlament Europejski*⁶⁰; *Lisrestal - Organização Gestão de Restaurantes Colectivos Lda i in. v. Komisja Wspólnot Europejskich*⁶¹; *Detlef Nölle v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*⁶²; *New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisja Wspólnot Europejskich*⁶³.

Wyrażone w KPPUE prawo do dobrej administracji rozwija Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (EKDPA, Europejski Kodeks Dobrej Administracji) opracowanym przez Ombudsmana UE. Dokument przyjęto przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku. Kodeks konkretyzuje postanowienia zawarte w art. 41 Karty rozszerzając je i uporządkowując w ogólny katalog zasad, które Parlament Europejski zalecił stosować w relacjach urzędów i instytucji UE z jednostkami⁶⁴. Tworzą go między innymi następujące zasady: praworządności, niedyskryminacji, proporcjonalności (współmierności), zakazu nadużywania władzy, bezstronności i niezależności, obiektywności, uczciwości, uwzględnienia słusznego interesu jednostki, uprzejmości, odpowiadania na pisma w języku obywatela, potwierdzania odbioru pism kierowanych do administracji publicznej, przekazania sprawy właściwemu organowi w sprawie w przypadku mylnego skierowania, wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia, terminowości, pouczenia

⁵⁵ (Dz. Urz. UE 2000 C 364, s. 1).

⁵⁶ J. Sozański, *Traktat Lizboński: Traktat o Unii Europejskiej; Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Karta Praw Podstawowych, Europejska Konwencja Praw człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa-Poznań 2010, s. 280.

⁵⁷ Orzeczenie ETS z dnia 15 października 1987 r. w sprawie *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens i in.*, 222/86, ECR 1987, s. 4112.

⁵⁸ Orzeczenie ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87, ECR 1989, s. 3349.

⁵⁹ Orzeczenie ETS z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, ECR 1991, s. I-5499.

⁶⁰ Orzeczenie ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie, C-255/90 P, ECR 1992, s. I-2270.

⁶¹ Orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994, s. I-1194.

⁶² Postanowienie SPI z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie T-167/94, ECR 1995, s. II-2618.

⁶³ Orzeczenie SPI z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97, ECR 1999, s. 2403.

⁶⁴ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 267-268.

o możliwości odwołania, doręczenia rozstrzygnięcia, ochrony danych, uzasadnienia decyzji, udzielenia informacji, prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i przychodzącej, zaskarżenia wszystkich zaniedbań instytucji publicznych do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (ERPO)⁶⁵.

Kodeks został przyjęty niemal przez wszystkie organy i instytucje unijne jako instrukcję wskazującą standardy funkcjonowania administracji. Stanowi on także wzorzec postępowania dla administracji narodowych poszczególnych państw członkowskich. Nie jest on jednak obligatoryjny⁶⁶. Fakt ten w opiniach europejskiego ERPO i polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich nie stoi na przeszkodzie, aby w państwach członkowskich organy administracji subsydiarnie stosowały jego postanowienia⁶⁷.

Na umiędzynarodowienie standardów administracji publicznej, także w zakresie dobrej administracji, wpływa działalność Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO, International Organization for Standardization). Organizacja ta jest organizacją pozarządową działającą od 1946 roku i skupiającą krajowe organizacje normalizacyjne, w tym także Polski Komitet Normalizacyjny⁶⁸. Ciekawostkę stanowi fakt, że Polska jest nie tylko członkiem tej organizacji, ale także jednym z jej założycieli. Organizacja ma siedzibę w Genewie i zrzesza obecnie 162 członków, w tym 119 członków rzeczywistych, 38 członków korespondentów i 5 członków wspierających. Jeśli chodzi o strukturę wewnętrzną, to tworzą ją: Zgromadzenie Ogólne (skupiające przedstawicieli Komitetów Narodowych będących członkami ISO), Sekretariat Generalny, Rada ISO (pełniąca funkcję nadzorczą) oraz Komitety Techniczne (których zadaniem jest praca nad konkretnymi zagadnieniami). Działalność ISO polega na opracowywaniu międzynarodowych norm i podejmowaniu działań służących ich wdrażaniu. Zakres aktywności ISO jest bardzo szeroki, bowiem obejmuje niemalże

⁶⁵ Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, Luksemburg 2005, s. 10-24, strona internetowa europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, tryb dostępu: <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1> [11.10.2016].

⁶⁶ W. Hryniewicka, A.I. Jackiewicz, *Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”*, [w:] *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, R. Suwaj, M. Perkowski (red.), Białystok 2010, s. 21.

⁶⁷ *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO - Materiały” 2008, nr 60, s. 117.

⁶⁸ P. Jedynak, *Miejsce normalizacji systemów zarządzania jakością we współczesnych koncepcjach zarządzania jakością*, [w:] *Problemy współczesnej praktyki zarządzania*, S. Lachiewicz, M. Matejun (red.), Łódź 2007, s. 231.

wszystkie dziedziny, z wyłączeniem elektrotechniki i elektroniki. Głównym rezultatem prac ISO są normy będące efektem procedury normalizacyjnej wyrażonej w postaci reguł zatwierdzonych przez upoważnioną do tego władzę. Norma taka z reguły określa wymagane cechy lub właściwości danego wyrobu lub usługi ⁶⁹.

Systemy zarządzania według ISO wdrażane są przez różne podmioty niemalże na całym świecie, w tym także i w Polsce, przez administrację publiczną. Polskie urzędy najczęściej implementują wymagania normy ISO 9001. Zdarza się również, że wdrażają normę ISO/IEC 27001 oraz normę ISO 14001⁷⁰. Pierwsza z powyższych norm określa standardy zarządzania jakością. Jej zastosowanie w administracji publicznej ma na celu usprawnienie działań administracyjnych i ułatwia obywatelom korzystanie z usług urzędu. Ponadto ISO 9001 stabilizuje poziom jakości świadczonych usług, ułatwia dostosowanie struktury do realizowanych procesów, zwiększa ich przejrzystość, pozwala racjonalnie wykorzystywać zasoby, eliminuje nadmiernie rozbudowane procedury, poprawia jakość obsługi klienta oraz przepływ informacji i dokumentów na linii urzędnik – klient⁷¹. Z kolei norma ISO/IEC 27001 jest zbiorem wymagań w zakresie wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. Określa ona zasady gromadzenia, przechowywania i przetwarzania informacji pozyskiwanych przez organy administracji publicznej, bez względu na jej formę czy też nośnik. Urząd, który wdrożył normę daje gwarancję: zachowania poufności i stałej dostępności istotnych dla urzędników informacji o klientach i realizowanych zadaniach, zgodności działania z przepisami prawa oraz uporządkowania kwestii dostępu do informacji. Ostatnia ze wskazanych norm, a mianowicie ISO 14001 jest normą określającą wymagania względem systemów zarządzania środowiskowego. Organ administracji, który ją wdraża, świadczy usługi w sposób uwzględniający rozwiązania służące zapobieganiu i ograniczeniu jego niekorzystnego wpływu na środowisko oraz czuje się za nie

⁶⁹ Tryb dostępu: <http://www.iso.org/iso/home.html> [13.10.2016].

⁷⁰ Opracowanie własne na podstawie wykazów jednostek certyfikujących w Polsce, tryb dostępu: <http://pihz-certyfikacja.pl/certyfikacja/certyfikowani-klienci/>, http://old.pcbc.gov.pl/systemy_certyfikaty/u.php [14.10.2016]

⁷¹ Por. J. Zalewski, *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 34 i 58.

odpowiedzialny. W praktyce oznacza to m.in. oszczędne i racjonalne gospodarowanie energią i zasobami oraz redukcję ilości odpadów⁷².

Podsumowując powyższe rozważania, wydaje się, że proces umiędzynarodowienia standardów administracji publicznej w dalszym ciągu będzie się pogłębiał z uwagi na to, że na działalność administracji publicznej wpływają nie tylko prawo wewnętrzne, ale również przyjęte przez dane państwo zobowiązania międzynarodowe oraz postępujący proces globalizacji. W obliczu współczesnych wydarzeń na świecie prognozować można, że administracja publiczna będzie stale ewaluowała, przyjmując wspólne międzynarodowe standardy postępowania z co najmniej dwóch powodów: po pierwsze po to, aby móc szybko, sprawnie i solidarnie reagować na pojawiające się globalne niebezpieczeństwa, a po drugie, by umieć maksymalnie wykorzystywać szanse płynące z otoczenia zewnętrznego i korzyści z międzynarodowej współpracy z administracjami innych państw dla lepszej służby obywatelom.

⁷² Tryb dostępu: <http://www.iso.org/iso/home.html> [13.10.2016].

Prawo do nauki w aktach prawa międzynarodowego

Jak wskazuje się w literaturze, normy prawa międzynarodowego odegrały olbrzymią rolę w kształtowaniu pozycji prawnej jednostki, tzn. w kształtowaniu praw człowieka. Sformułowały też dość jednolity ideał wychowawczy i konstrukcję prawa do nauki, uznając jednocześnie kompetencje państwa przy organizowaniu systemu szkolnictwa¹. Jednocześnie na gruncie prawa międzynarodowego postrzegano prawo do nauki bardziej jako kompleks obowiązków socjalnych państwa względem jednostki, nie zaś jako zestaw praw podmiotowych jednostki albo wolność jednostki, w którą państwo nie powinno ingerować. Oprócz tego, wyodrębnianie prawa do nauki jako jednego z praw człowieka następowało wolniej niż w przypadku innych praw, zwłaszcza osobistych i politycznych, przy czym wolniejsze tempo artykułowania prawa do nauki jest widocznie przede wszystkim na gruncie konstytucji poszczególnych państw.

Pierwszej międzynarodowej kodyfikacji prawa do nauki można się pośrednio doszukiwać w tzw. Deklaracji Praw Dziecka – Deklaracji Genewskiej przyjętej w 1923 roku przez Międzynarodowy Związek Pomocy Dzieciom, a następnie, rok później, proklamowanej przez Ligę Narodów. W Deklaracji przewidziano m.in., że ludzkość powinna dać dziecku wszystko, co posiada najlepszego, że dziecku powinno się dać możliwość normalnego rozwoju fizycznego i duchowego oraz że dziecko powinno być przygotowane do zarobkowania na życie i zabezpieczone przed wyzyskiem². Powstanie Deklaracji Praw Dziecka – Deklaracji Genewskiej z punktu widzenia prawa do nauki jest o tyle istotne, że jej powstanie wpisuje się w nieco szersze zjawisko – powstało wówczas nowe pojęcie „ochrony dzieciństwa”, które było rozumiane jako działalność

* Doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 168-169.

² Nie do końca precyzyjne jest zatem stwierdzenie P. Bały, że jest to jedna z pierwszych deklaracji, które kompleksowo poruszają kwestię prawa do nauki. Trudno dopatrywać się tu kompleksowego ujęcia, skoro *de facto* prawo do nauki można jedynie pośrednio wyinterpretować z treści Deklaracji (por. P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 158).

państwa i samorządów zapewniająca dzieciom niezbędne warunki prawidłowego rozwoju psychofizycznego, intelektualnego i społecznego³.

Jednakże z punktu widzenia prawa do nauki i jego bezpośredniej kodyfikacji o wiele większe znaczenie, i to mimo formalnie niewiążącego charakteru, odegrała Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 roku. Jej art. 26 otrzymał następujące brzmienie:

„1. Każdy człowiek ma prawo do nauki. Nauka jest bezpłatna, przynajmniej na stopniu podstawowym. Nauka podstawowa jest obowiązkowa. Oświata techniczna i zawodowa jest powszechnie dostępna, a studia wyższe są dostępne dla wszystkich na zasadzie równości w zależności od zalet osobistych

2. Celem nauczania jest pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Krzewi ono zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi lub religijnymi; popiera działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzającą do utrzymania pokoju

3. Rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze nauczania, które ma być dane ich dzieciom”.

Deklaratoryjny charakter prawa do nauki na gruncie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka sprawiał, że dla uznania tego prawa za wiążącą normę prawa międzynarodowego konieczne było uznanie go w wielostronnych umowach międzynarodowych oraz ratyfikowanie tych umów przez odpowiednią liczbę państw. M. Andrzejczak-Świątek wskazuje, że przytoczone wyżej postanowienia Deklaracji znalazły potwierdzenie w *hard law* ONZ poprzez uwzględnienie prawa każdej osoby do edukacji w katalogu praw zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych z 1966 roku⁴. Artykuł 13 tego aktu stanowi, że:

„1. Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do nauki. Są one zgodne, że nauczanie powinno zmierzać do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej i umacniać poszanowanie praw

³ S. Mauersberg (red.), *Dzieje szkolnictwa i pedagogiki specjalnej*, Warszawa 1990, s. 189-190; szerzej zob. także Z. Rudnicki, *Deklaracja genewska praw dziecka z 1924 roku*, [w:] *Prawa dziecka w prawie międzynarodowym*, E. Karska (red.), Warszawa 2014, s. 83-90.

⁴ M. Andrzejczak-Świątek, *Ochrona praw dziecka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Warszawa 2016, s. 124.

człowieka i podstawowych wolności. Są one również zgodne, że nauka powinna umożliwiać wszystkim efektywny udział w wolnym społeczeństwie, rozwijać zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami i wszystkimi grupami rasowymi, etnicznymi lub religijnymi, jak również popierać działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz utrzymania pokoju.

2. Państwa Strony niniejszego Paktu uznają, że w celu osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa:

- a) nauczanie podstawowe będzie obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich;
- b) nauczanie średnie w jego różnych formach, włączając w to średnie nauczanie techniczne i zawodowe, będzie powszechnie dostępne dla wszystkich w wyniku zastosowania wszelkich odpowiednich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki;
- c) nauczanie wyższe będzie w równym stopniu dostępne dla wszystkich na podstawie kryterium zdolności, w wyniku zastosowania wszystkich odpowiednich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki;
- d) nauczanie elementarne będzie popierane lub rozwijane w możliwie największym stopniu dla osób, które nie otrzymały lub nie ukończyły pełnego wykształcenia podstawowego;
- e) rozwój systemu szkół wszystkich stopni będzie aktywnie kontynuowany oraz będzie ustanowiony odpowiedni system stypendiów, a warunki materialne personelu nauczającego będą stale poprawiane.

3. Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się do poszanowania wolności rodziców lub w odpowiednich przypadkach opiekunów prawnych, wyboru dla swych dzieci szkół innych niż szkoły założone przez władze publiczne, ale odpowiadających minimalnym wymaganiom w zakresie nauczania, jakie mogą być ustalone lub zatwierdzone przez Państwo, jak również zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego, zgodnie z własnymi przekonaniem.

4. Żadne postanowienie niniejszego artykułu nie będzie interpretowane w sposób naruszający wolność osób i instytucji do tworzenia i prowadzenia zakładów oświatowych, z zastrzeżeniem, że będą

przestrzegane zasady wymienione w ustępie 1 niniejszego artykułu i że nauka udzielana w tych zakładach będzie odpowiadać minimalnym wymaganiom, które mogą być ustalone przez Państwo”.

Oprócz tego w art. 14 Paktu przewidziano, że „każde z Państw Stron niniejszego Paktu, które w chwili stania się Stroną nie było w stanie zapewnić na terytorium swej metropolii lub na innych terytoriach podlegających jego jurysdykcji obowiązkowego i bezpłatnego nauczania podstawowego, zobowiązuje się w okresie dwóch lat opracować i przyjąć szczegółowy plan działania w celu stopniowego wprowadzania w życie, w ciągu rozsądnej liczby lat ustalonej w planie, zasady obowiązkowej, bezpłatnej nauki dla wszystkich”.

Natomiast ze względu na charakter prawa do nauki (jego przynależność do katalogu praw II generacji), nie odnosi się do niego bezpośrednio Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku. Dokument ten jedynie w art. 18 ust. 4 przewiduje, że państwa strony niniejszego Paktu zobowiązują się do poszanowania wolności rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, opiekunów prawnych do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniem. S. Jarosz-Żukowska i Ł. Żukowski upatrują w tej regulacji nie tylko prawa do wychowania, ale także do wykształcenia dziecka zgodnie z własnymi przekonaniem⁵, przy czym należy stwierdzić, że ma to niewielkie znaczenie, bowiem ten przepis jest właściwie powtórzeniem art. 13 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych.

Co oczywiste, prawo do nauki i jego gwarancje w płaszczyźnie międzynarodowej zawarte są również w aktach odnoszących się bezpośrednio do dzieci jako głównych beneficjentów edukacji. W pierwszej kolejności warto tu wskazać na art. 28 Konwencji o prawach dziecka z 1989 roku. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„1. Państwa-Strony uznają prawo dziecka do nauki i w celu stopniowego realizowania tego prawa na zasadzie równych szans, w szczególności:

⁵ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 633.

- a) uczynią nauczanie podstawowe obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich,
- b) będą popierać rozwój różnorodnych form szkolnictwa średniego, zarówno ogólnokształcącego, jak i zawodowego, uczynią je dostępnymi dla każdego dziecka oraz podejmą odpowiednie korki, takie jak wprowadzenie bezpłatnego nauczania oraz udzielanie w razie potrzeby pomocy finansowej,
- c) za pomocą wszelkich właściwych środków uczynią szkolnictwo wyższe dostępnym dla wszystkich na zasadzie zdolności,
- d) udostępnią wszystkim dzieciom informacje i poradnictwo szkolne i zawodowe,
- e) podejmą kroki na rzecz zapewnienia regularnego uczęszczania do szkół oraz zmniejszenia wskaźnika porzucania nauki.

2. Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe środki zapewniające, aby dyscyplina szkolna była stosowana w sposób zgodny z ludzką godnością dziecka i z niniejszą konwencją.

3. Państwa-Strony będą popierały i rozwijały międzynarodową współpracę w dziedzinie oświaty, w szczególności w celu przyczyniania się do zlikwidowania ignorancji i analfabetyzmu na świecie oraz ułatwienia dostępu do wiedzy naukowo-technicznej i nowoczesnych metod nauczania. W tym zakresie należy w szczególności uwzględnić potrzeby krajów rozwijających się”.

Z kolei art. 29 tej Konwencji przewiduje, że:

„1. Państwa-Strony są zgodne, że nauka dziecka będzie ukierunkowana na:

- a) rozwijanie w jak najpełniejszym zakresie osobowości, talentów oraz zdolności umysłowych i fizycznych dziecka;
- b) rozwijanie w dziecku szacunku dla praw człowieka i podstawowych swobód oraz dla zasad zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych;
- c) rozwijanie w dziecku szacunku dla jego rodziców, jego tożsamości kulturowej, języka i wartości, dla wartości narodowych kraju, w którym mieszka dziecko, kraju, z którego dziecko pochodzi, jak i dla innych kultur;
- d) przygotowanie dziecka do odpowiedniego życia w wolnym społeczeństwie, w duchu zrozumienia, pokoju, tolerancji, równości

płci oraz przyjaźni pomiędzy wszystkimi narodami, grupami etnicznymi, narodowymi i religijnymi oraz osobami rdzennego pochodzenia;

- e) rozwijanie w dziecku poszanowania środowiska naturalnego.

2. Żadne postanowienie niniejszego artykułu lub artykułu 28 nie może być interpretowane w sposób naruszający wolność osób fizycznych lub ciał zbiorowych do zakładania i prowadzenia instytucji oświatowych, z zastrzeżeniem przestrzegania zasad wyrażonych w ustępie 1 niniejszego artykułu oraz wymogów, aby kształcenie w tego typu instytucjach odpowiadało minimalnym standardom, które określi dane państwo”.

Nieco mniej rozbudowana w zakresie prawa do nauki jest Deklaracja Praw Dziecka z 1959 roku, która w zasadzie 7. stwierdza, że „dziecko ma prawo do nauki; nauka ta jest bezpłatna i obowiązkowa, przynajmniej w zakresie szkoły podstawowej. Dziecko powinno otrzymać takie wychowanie, które podnosi jego kulturę ogólną i umożliwia mu, w warunkach równych szans, rozwinięcie swych zdolności, wyrobienie zdrowego rozsądku oraz poczucia odpowiedzialności moralnej i społecznej, a także stania się pożyteczną jednostką społeczeństwa”. W dalszej części tej zasady stwierdza się, że: „Osoby odpowiedzialne za wychowanie dziecka i kierowanie nim powinny mieć na względzie jego dobro; odpowiedzialność ta sprawa przede wszystkim na rodziców”, oraz że: „Dziecku należy dać wszelkie możliwości zabaw i rozrywek, które powinny zmierzać do tych samych celów co nauka; społeczeństwo i władze państwowe powinny ułatwić korzystanie z tego prawa”.

Ponieważ zasada równego dostępu do wykształcenia zarówno uchodzi za standard międzynarodowy, jak również jest elementem prawa do nauki w Konstytucji RP (art. 70 ust. 4), należy przytoczyć także Konwencję UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z 1960 roku. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tego aktu, dyskryminacja w rozumieniu Konwencji oznacza wszelkie wyróżnianie, wykluczanie, ograniczanie lub uprzywilejowanie ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub jakiegokolwiek inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, sytuację materialną lub urodzenie, które ma na celu albo którego skutkiem jest przekreślenie lub naruszenie zasady jednakowego traktowania w dziedzinie oświaty, a w szczególności:

- a) zamknięcie dostępu jakiejkolwiek jednostce lub grupie osób do oświaty jakiegokolwiek stopnia lub typu,
- b) ograniczanie dla jakiejkolwiek osoby lub grupy osób oświaty do niższego jej stopnia,
- c) utworzenie lub utrzymywanie oddzielnych systemów oświatowych lub zakładów nauczania dla jakichkolwiek osób lub grup osób poza przypadkami przewidzianymi w artykule 2 niniejszej Konwencji, albo
- d) stawianie jakiejkolwiek osoby lub grupy osób w sytuacji nie dającej się pogodzić z godnością człowieka.

Z kolei art. 1 ust. 2 stanowi, że w rozumieniu niniejszej Konwencji wyraz „oświata” odnosi się do oświaty wszelkich typów i stopni i obejmuje dostęp do oświaty, poziom i jakość nauczania, jak również warunki, w jakich ono się odbywa. Niektórzy autorzy postrzegają ten przepis jako międzynarodową definicję (lub zakres wykładni) „oświaty”, trafnie jednocześnie zauważając, że mimo że Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty wyprzedziła m.in. Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Konwencję o prawach dziecka, to żaden z tych aktów nie powołuje się na tę definicję (lub zakres wykładni) oświaty⁶.

Natomiast treść art. 4 tej Konwencji nawiązuje już do treści Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka odnoszących się do prawa do nauki i była także powtarzana w późniejszych aktach prawa międzynarodowego dotyczących tego prawa. Zgodnie z tym przepisem, „państwa będące stronami niniejszej Konwencji zobowiązują się ponadto do opracowywania, rozwijania i wprowadzania w życie polityki ogólnopństwowej, która by miała na celu zapewnienie za pomocą metod dostosowanych do warunków i zwyczajów narodowych – jednakowych możliwości i jednakowego traktowania w dziedzinie oświaty, a w szczególności:

- a) sprawić, aby oświata na poziomie podstawowym była obowiązkowa i bezpłatna; sprawić, aby oświata na poziomie średnim w różnych jej formach stała się powszechnym dobrem, i zapewnić, aby była

⁶ Por. J. Stadniczeńko, *Prawo dziecka do nauki – prawa w oświacie*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, S.L. Stadniczeńko (red.), Warszawa 2015, s. 161-162.

- dostępna dla wszystkich; sprawić, aby oświata na poziomie wyższym była dostępna dla wszystkich na zasadzie pełnej równości i w zależności od indywidualnych uzdolnień; zapewnić przestrzeganie przewidzianego ustawami obowiązku szkolnego
- b) zapewnić we wszystkich państwowych zakładach nauczania jednakowego stopnia taki sam poziom nauczania i jednakowe warunki dotyczące jakości nauczania
 - c) popierać i rozwijać odpowiednimi metodami kształcenie osób, które nie otrzymały wykształcenia podstawowego albo nie ukończyły go i umożliwiać im kontynuowanie nauki stosownie do indywidualnych zdolności
 - d) zapewnić bez dyskryminacji przygotowanie do zawodu nauczycielskiego”.

Prawo do nauki zostało również uwzględnione w całym szeregu aktów prawa międzynarodowego o zasięgu regionalnym. W pierwszej kolejności trzeba tu wskazać Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku. Co ciekawe, prawo do nauki nie zostało przewidziane w pierwotnym tekście EKPC. Jak wskazuje się w literaturze, ujęcie prawa do nauki w tekście konwencji, tzn. określenie zasad systemu szkolnictwa publicznego, zakresu prawa do nauki oraz prawa do tworzenia szkolnictwa prywatnego zasad jego subsydiowania było przedmiotem ostrych sporów⁷. Podkreśla się także, że wobec sporów co do treści prawa do nauki i w ogóle umieszczenia go w treści EKPC, ostateczną decyzję o przesunięciu m.in. prawa do nauki do protokołu dodatkowego przypieczętowała chęć sprawnego przyjęcia EKPC⁸. Ostatecznie prawo do nauki zostało uwzględnione dopiero w protokole nr 1 z 20 marca 1952 roku. Przepis art. 2 tego protokołu stanowi, że „Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi”. W doktrynie – jak się wydaje, słusznie – zwraca się uwagę na fakt, że prawo do nauki w EKPC ma odmienny charakter niż w innych aktach prawa międzynarodowego. Sformułowanie „nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki” sugeruje wolnościowy charakter prawa do

⁷ L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 547.

⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 1578-1579.

nauki, tzn. nie tyle tworzy po stronie państwa obowiązek utworzenia systemu edukacji dostępnego dla każdego człowieka i odpowiadające im roszczenia jednostek wobec państwa, lecz raczej formułuje obowiązek powstrzymania się państwa przed ingerencją w tzw. swobodę edukacji⁹. Dlatego za trafny należy uznać pogląd, że prawo do nauki na gruncie EKPC – inaczej niż na gruncie innych aktów prawa międzynarodowego odnoszących się do prawa do nauki – należy rozumieć w sposób zbliżony do swobody edukacji, a nie typowego socjalnego prawa do nauki¹⁰.

Oprócz tego zwraca uwagę fakt, że sformułowanie prawa do nauki w treści Protokołu nr 1 do EKPC pozostawia szeroki margines swobody przy jego interpretacji. Jest to zresztą efekt sporów podczas redagowania tego prawa – P. Bała, w ślad za K. Warchałowskim, wskazuje, że brak bezpośrednich odniesień do kwestii szkolnictwa i wolności wychowania nie świadczył o braku zainteresowania tą tematyką wśród twórców aktu, bowiem problemy te należały do najtrudniejszych kwestii, jakie pojawiły się w czasie prac przygotowawczych¹¹. Można jednak odnaleźć również inne poglądy na te kwestie. Zdaniem L. Garlickiego, nie zdecydowano się na pozytywne wyrażenie prawa do nauki w treści art. 2, gdyż nie chciano nadawać mu znaczenia wykraczającego poza aktualne możliwości poszczególnych państw¹². Inaczej jednak widział tę sprawę ETPCz, skoro w orzeczeniu w tzw. belgijskiej sprawie językowej stwierdził,

⁹ Zob. zwłaszcza: S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 634; P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 165; nieco inaczej L. Garlicki, który twierdzi, że ujęcie prawa do nauki w art. 2 Protokołu nr 1 do EKPC daje podstawy zarówno do formułowania praw jednostki i – odpowiadającym im – negatywnych obowiązków władzy publicznej, jak i pozytywnych obowiązków władz publicznych i – wynikających z nich – roszczeń jednostek wobec państwa (L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 547), co zresztą wynika także z orzecznictwa ETPCz.

¹⁰ Tak np. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 685; por. także J. Stadniczeńko, *Prawo dziecka do nauki – prawa w oświacie*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, S.L. Stadniczeńko (red.), Warszawa 2015, s. 161-162 oraz M. Andrzejczak-Świątek, *Ochrona praw dziecka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Warszawa 2016, s. 124.

¹¹ K. Warchałowski, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004, s. 185.

¹² L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 550.

że „sformułowane prawo do nauki w formie negatywnej oznacza [...] że państwa-strony nie uznały tego prawa w postaci, która wymagałaby od nich tworzenia na własny koszt, lub dotowania, nauczania specjalnego typu lub na szczególnym poziomie. Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy posiadają powszechnie dostępny system edukacji publicznej. Dlatego też nie ma powodów, aby wymagać od nich zbudowania takiego systemu. Chodzi jedynie o uznanie za zasadę, że należy zagwarantować każdej osobie znajdującej się pod ich jurysdykcją dostęp do już istniejących instytucji edukacyjnych”¹³. Ostatecznie największy wpływ na interpretację niedookreślonego na gruncie EKPC prawa do nauki miało właśnie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym przede wszystkim wskazana wyżej tzw. belgijska sprawa językowa. Orzecznictwo ETPCz z – jakby się wydawało przynajmniej na podstawie wykładni językowej – typowo wolnościowego prawa wyinterpretowało cały szereg socjalnych obowiązków państwa, wychodząc z założenia, że już sama istota prawa do nauki w oczywisty sposób wymusza aktywność państwa dla jego pełnej realizacji, przy czym regulacyjna aktywność państwa nie może naruszyć istoty tego prawa lub wejść w kolizję z innymi prawami zawartymi w Konwencji¹⁴.

Wśród regionalnych aktów prawa międzynarodowego, w których można odnaleźć regulacje dotyczące prawa do nauki, z pewnością należy jeszcze wskazać Europejską Kartę Społeczną z 1961 roku, jednakże jej art. 10 odnosi się jedynie (choć dość szeroko) do szkolenia technicznego i zawodowego. Postrzega się to jako uzupełnienie gwarancji prawa do nauki w systemie europejskim, gdyż z jednej strony nie jest celowe powtarzanie uregulowań z EKPC, zaś z drugiej strony regulacja prawa do nauki na gruncie EKPC odnosi się również do kształcenia na poziomie wyższym, jednak nie ma zastosowania do szkolenia zawodowego¹⁵. Europejska Karta Społeczna zapewnia więc w tym zakresie kompleksowy charakter prawa do nauki na gruncie europejskim.

¹³ Wyrok ETPCz z 23 lipca 1968 r. – tzw. belgijska sprawa językowa.

¹⁴ Zob. także M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 511-518.

¹⁵ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 635-636.

Prawo do nauki przewidziano również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 roku. Artykuł 14 tego aktu stanowi, że:

„1. Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego.

2. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej.

3. Wolność tworzenia, z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych, instytucji oświatowych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa”.

Na marginesie można zauważyć, że przepis art. 14 ust. 3 *in fine* Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej koresponduje zresztą z inną zasadą dotyczącą wpływu Unii Europejskiej na funkcjonowanie edukacji w państwach członkowskich. Zasadą tą jest zakaz harmonizacji krajowych przepisów prawnych, tak na poziomie ustawowym, jak i wykonawczym, państw członkowskich w zakresie edukacji, przewidziany w art. 165 ust. 4 TFUE. Przepis ust. 1 tego artykułu przewiduje natomiast, że Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. W Unii Europejskiej standard prawa do nauki jest więc wyznaczany przez Kartę Praw Podstawowych i nie może być w sposób wiążący konkretyzowany (uszczegóławiany) w aktach prawa unijnego.

Spośród pozaeuropejskich regionalnych systemów ochrony praw człowieka, prawo do nauki uwzględniono np. w art. 17 ust. 1 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 1981 roku¹⁶ (przepis jedynie lakonicznie stanowi, że każda osoba będzie miała prawo do nauki) oraz w art. 12 ust. 4 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 roku (choć przepis ten wspomina jedynie o prawie rodziców lub opiekunów do zapewnienia swym

¹⁶ Tryb dostępu: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1981.html> [08.08.2016].

dzieciom lub podopiecznym wychowania religijnego i moralnego, które jest zgodne z ich własnymi przekonaniami). Interesujące jest, że specyficzne rozwiązania dotyczące prawa dziecka do edukacji zawarto również w Afrykańskiej Karcie Praw i Dobrobytu Dziecka. M. Andrzejczak-Świątek trafnie wskazuje, że dokument ten skupia się na zjawiskach charakterystycznych dla afrykańskiego systemu ochrony praw dziecka. W Afrykańskiej Karcie Praw i Dobrobytu Dziecka uwzględniono bowiem m.in. konieczność promowania wśród dzieci wiedzy na temat podstawowej opieki zdrowotnej, obowiązek podjęcia przez państwa specjalnych środków w celu zapewnienia równego dostępu do edukacji pokrzywdzonym i utalentowanym kobietom i dzieciom, a także zapewnienie dostępu do edukacji oraz kontynuacji nauki dziewczętom, które w czasie nauki zaszły w ciążę¹⁷.

Co ciekawe, elementy prawa do nauki można odnaleźć także w Karcie Praw Rodziny z 22 października 1983 roku¹⁸ („przedłożonej przez Stolicę Apostolską wszystkim ludziom, instytucjom i władzom zainteresowanym misją rodziny w świecie współczesnym 22 października 1983 roku”). Do wartości i zasad, które można, choćby pośrednio, łączyć z prawem do nauki, nawiązuje przede wszystkim artykuł 5 tego aktu:

- a) „Rodzice, ponieważ dali życie dzieciom, mają pierwotne, niezbywalne prawo i pierwszeństwo do wychowania potomstwa i dlatego muszą być uznani za pierwszych i głównych jej wychowawców.
- b) Rodzice mają prawo do wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami moralnymi i religijnymi, z uwzględnieniem tradycji kulturalnych rodziny, które sprzyjają dobru i godności dziecka; winni także otrzymywać od społeczeństwa odpowiednią pomoc i wsparcie konieczne do wypełniania roli wychowawców.
- c) Rodzice mają prawo do swobodnego wyboru szkół lub innych środków niezbędnych do kształcenia dzieci, zgodnie z własnymi przekonaniami. Władze publiczne winny sprawić, że rozdział dotacji publicznych będzie rzeczywiście umożliwiał rodzicom korzystanie z tego prawa, bez nakładania na nich

¹⁷ M. Andrzejczak-Świątek, *Ochrona praw dziecka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Warszawa 2016, s. 125-126.

¹⁸ Tryb dostępu: http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/karta.htm [08.08.2016].

niesprawiedliwych ciężarów. Rodzice nie powinni, w sposób bezpośredni czy pośredni, być zmuszani do dodatkowych wydatków, co stanowiłoby niesprawiedliwą przeszkodę lub ograniczenie możliwości korzystania z tego uprawnienia.

- d) Rodzice mają prawo do tego, że ich dzieci nie będą zmuszone do uczęszczania do szkół, które nie zgadzają się z ich własnymi przekonaniami moralnymi i religijnymi. W szczególności wychowanie seksualne, stanowiące podstawowe prawo rodziców, winno dokonywać się zawsze pod ich troskliwym kierunkiem zarówno w domu, jak i wybranych i kontrolowanych przez nich ośrodkach wychowawczych.
- e) Naruszone są prawa rodziców, gdy państwo narzuca obowiązkowy system wychowania, z którego zostaje usunięta całkowicie formacja religijna.
- f) Podstawowe prawo rodziców do wychowania dzieci powinno być wspierane przez rozmaite formy współpracy rodziców z nauczycielami i kierownictwem szkoły, a w szczególności przez dopuszczenie obywateli do uczestnictwa w działalności szkoły oraz w określaniu i wprowadzaniu w życie polityki wychowawczej
- g) Rodzina ma prawo wymagać, by środki społecznego przekazu stanowiły pozytywne narzędzie budowania społeczeństwa i by wspierały podstawowe wartości rodziny. Jednocześnie rodzina ma prawo do odpowiedniej ochrony, a w szczególności do ochrony swych najmłodszych członków przed ujemnymi wpływami i nadużyciami ze strony środków przekazu”.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że Karta Praw Rodziny, jak trafnie zauważa P. Zamelski, nie jest aktem o charakterze prawnie wiążącym dla instytucji Stolicy Apostolskiej, Kościoła Katolickiego lub Państwa Miasta Watykańskiego. W Karcie nie przewidziano również jakiegokolwiek mechanizmu przystąpienia lub potwierdzenia jej treści przez inne podmioty prawa międzynarodowego i z tego względu, zdaniem P. Zamelskiego, Kartę Praw Rodziny należy zakwalifikować jako jednostronną deklarację o charakterze *soft law*. Od innych deklaracji międzynarodowych z zakresu praw człowieka odróżnia ją przede wszystkim duszpasterskie przesłanie, bowiem – jak można wnioskować z wprowadzenia do Karty – ukierunkowana jest przede wszystkim na oddziaływanie w sferze wychowania i podnoszenia społecznej świadomości w odwołaniu do

chrześcijańskich wartości. Niekiedy w literaturze stwierdza się również, że Karta jest „domaganiem się respektowania praw w niej przedłożonych”¹⁹.

Znaczenie międzynarodowych uregulowań dotyczących prawa do nauki dostrzegł także polski ustawodawca, skoro zarówno w ustawie o systemie oświaty²⁰, jak i w ustawie Prawo oświatowe²¹ preambuła stanowi, że oświata w Rzeczypospolitej Polskiej kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych²² oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Abstrahując od sporu w doktrynie dotyczącego normatywnego znaczenia preambuły²³, sformułowanie „oświata kieruje się” jest skrajnie szerokie i tym samym każe domniemywać, że dokumenty międzynarodowe dotyczące prawa do nauki (i formułujące przecież, oprócz gwarancji socjalnych, również wartości, cele, tzw. „ideały oświaty”) powinny wpływać nie tylko na tworzenie i stosowanie krajowych przepisów oświatowych, ale na sprawowanie oświaty, tj. nauczanie i wychowywanie w ogóle²⁴. Tym samym oświata powinna kierować się takimi „miękkimi”, niedookreślonymi wartościami wywodzonymi ze wskazanych wyżej aktów prawa międzynarodowego, jak np. rozwijanie zrozumienia, tolerancji i przyjaźni między wszystkimi narodami i wszystkimi grupami rasowymi, etnicznymi i religijnymi, szacunku dla praw człowieka i podstawowych swobód, czy też poszanowanie środowiska naturalnego²⁵. M. Pilich stoi na, być może zbyt kategorycznym, stanowisku, że Polska, stanowiąc ustawę o systemie oświaty, prawidłowo i w sposób pełny wywiązała się z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, a ponadto treść jej preambuły, nawiązując

¹⁹ P. Zamelski, *Karta praw rodziny w urzeczywistnianiu praw człowieka*, „Teologia i Człowiek” 2015, nr 29(1), s. 271-292.

²⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 95, poz. 425 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. 2017, poz. 59).

²² Bardziej precyzyjne byłoby jednak stwierdzenie, że oświata w RP kieruje się wskazaniem zawartymi w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, gdyż to ten Pakt zawiera szersze uregulowania dotyczące oświaty i prawa do nauki.

²³ Zob. np. J. Chmielewski, *O preambule aktu normatywnego – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2016, nr 1(42), s. 58-79.

²⁴ Dostrzegają to także E. Pierzchała i J. Pierzchała, którzy jednak odmawiają omawianej preambule normatywnego charakteru (M. Woźniak (red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*, Warszawa 2013, s. 113).

²⁵ Por. także art. 6 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. nr 3 poz. 19 z późn. zm.).

także do aktów prawa międzynarodowego przewidujących prawo do nauki, jest istotną wskazówką dla wykładni teleologicznej²⁶.

Nieco niefortunny jest brak podobnej arengi w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym²⁷, skoro w gruncie rzeczy w stosunku do prawa do nauki pełni ona podobną rolę (choć na wyższym poziomie edukacji), ale, wobec braku preambuły, przynajmniej część z omawianych wartości można wyprowadzić ze zwykłych przepisów tej ustawy (np. art. 4 ust. 3, art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 111 ust. 1 pkt 1). Ponadto oczywistym jest, że regulacje zawarte w aktach prawa międzynarodowego wiążących Polskę, nawet bez powołania ich w preambule ustawy lub braku takiej preambuły, obowiązują także w zakresie szkolnictwa wyższego, skoro samo prawo do nauki, jako jedno z praw człowieka, nie jest ograniczone jedynie do szkolnictwa na poziomie podstawowym i średnim.

²⁶ M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 35-39.

²⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

Prawo do nauki a indywidualny tryb studiów w Polsce

Wstęp

Kształcenie jest nieodzownym elementem życia młodego człowieka. Zaczyna się od edukacji nieformalnej – od naśladowania przez dzieci zachowań osób, z którymi przebywają. Następnie przechodzi w edukację formalną, będącą obowiązkową do osiągnięcia pełnoletności i nieobowiązkową, na którą mogą się zdecydować osoby dorosłe. Kształcenie formalne jest urzeczywistnieniem prawa do nauki, do którego zagwarantowania zobowiązane jest państwo szanujące prawa człowieka. Jednak sama gwarancja nie stanowi zawsze możliwości realizacji tego prawa przez jednostkę, szczególnie w sytuacjach nietypowych.

Ze względu na pewne cechy jednostki – zdolności lub deficyty – państwo może wprowadzać w edukacji instrumenty, które będą albo wyrównywać szansę na zredukowanie braków w wykształceniu i poprawy socjalizacji osób dotkniętych na przykład dysfunkcjami lub będących w trudnym położeniu ze względu na swą sytuację rodzinną i majątkową (by te jednostki miały sytuację nie gorszą od innych osób), albo też może wprowadzać instrumenty, które dadzą większą szansę rozwoju tym osobom, które wyróżniają się na tle ogółu i których potencjał może stanowić cenny zasób dla państwa w przyszłości. Prawo do nauki należy odczytywać jako związane z rozwojem osobistym – trudno nazywać nauką proces, który nie przyczynia się do zwiększenia jakichś kompetencji, czy chociażby rozwoju cech społecznych. Szczególną rolę w tym procesie odgrywa indywidualizacja kształcenia, która może przybierać różne formy, zależnie od kategorii osób, do której jest ona skierowana, poziomu kształcenia, charakteru państwa oraz tradycji kulturowych i prawnych.

Równemu dostępowi do edukacji mającej na celu wyrównanie szans osób w trudnym położeniu poświęcono już wiele publikacji. Natomiast publikacji na temat prawa do nauki osób wyróżniających się jest niewiele.

* Doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

** Student IV roku Prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Dlatego też autorzy niniejszego rozdziału postanowili podzielić się swoimi refleksjami na ten temat w kontekście indywidualizacji kształcenia na poziomie szkolnictwa wyższego w Polsce i zapewnieniem prawa do nauki. Bódcem do podjęcia tego tematu był nie tylko brak tego typu opracowań w dotychczasowym piśmiennictwie, ale też, jak się wydaje, wadliwa regulacja tego zagadnienia przez polskiego prawodawcę, o czym niżej, oraz kilkuletnie doświadczenia autorów niniejszego rozdziału w odbywaniu studiów w trybie indywidualnym. W artykule zostaną poruszone uwarunkowania prawne z tym związane oraz problemy, jakie wydają się mieć miejsce.

Prawo do nauki

Prawo do nauki jest przedmiotem wielu regulacji międzynarodowych, wśród których należy zwrócić szczególną uwagę na Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Konwencję ONZ o Prawach Dziecka oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Zgodnie z art. 2 Protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: „Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia tego wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi”¹. Z kolei art. 28 ust. 1. stanowi: „Państwa-Strony uznają prawo dziecka do nauki i w celu stopniowego realizowania tego prawa na zasadzie równych szans (...)”². Bardziej szczegółowo o prawie do nauki mówi art. 13 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który stanowi, że: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do nauki. Są one zgodne, że nauczanie powinno zmierzać do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej i umacniać poszanowanie praw człowieka

¹ Protokół dodatkowy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisany w Paryżu 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

² Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991 nr 120 poz. 526 z późn. zm.).

i podstawowych wolności. Są one również zgodne, że nauka powinna umożliwiać wszystkim efektywny udział w wolnym społeczeństwie, rozwijać zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami i wszystkimi grupami rasowymi, etnicznymi lub religijnymi, jak również popierać działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz utrzymania pokoju.”³. Wszystkie te regulacje znalazły swoje odzwierciedlenie w artykule 70 Konstytucji RP gwarantującym m.in. prawo do nauki każdemu, bezpłatną naukę w szkołach publicznych (z pewnymi odstępstwami na rzecz szkół wyższych), oraz powszechny i równy dostęp do wykształcenia obywatelom⁴. Pomimo istnienia gwarancji międzynarodowych i konstytucyjnych standard prawa do nauki nie zawsze bywa w pełni realizowany na poziomie ustawowym.

Jednym z problemów związanych z prawem do nauki w polskim porządku prawnym jest jego niedookreśloność na gruncie prawa oświatowego i prawa szkolnictwa wyższego. Nauka prawa nie zdołała wypracować dalej idącej konkretyzacji prawa do nauki, niż tylko w takim zakresie, w jakim dokonuje się wykładni art. 70 Konstytucji RP. Chodzi tu przede wszystkim o to, jakie dokładnie prawa podmiotowe ucznia w prawie oświatowym i studenta w prawie szkolnictwa wyższego wynikają już z samego konstytucyjnego prawa do nauki i jego istoty, niezależnie od aktualnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej i podustawowej, regulujących funkcjonowanie oświaty lub szkolnictwa wyższego.

Powyższe zagadnienie można odnosić do wielu różnorodnych elementów (aspektów) kształcenia. Przykładowo konkretne prawa podmiotowe ucznia i studenta mają istotne znaczenie przy takich zagadnieniach, jak uprawnienie do pobierania nauki w sposób nieprzerwany (*vide* art. 59 ustawy o systemie oświaty⁵, art. 26 ust. 1 ustawy Prawo

³ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, podpisany w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z dnia 29 grudnia 1977 r.). Jeżeli chodzi o prawo unijne, to warto podkreślić, że na podstawie art. 165 i 166 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.) edukacja pozostaje w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich, ograniczając rolę UE do działań miękkich prowadzonych w celu rozwoju edukacji o wysokiej jakości.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j., Dz.U. 2016 poz. 1943); zob. także R. Raszevska-Skałicka, *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego zakładu administracyjnego (oświatowego) – wybrane zagadnienia*, [w:]

o szkolnictwie wyższym⁶). Innym przykładem może być dopuszczalny zakres odpłatności usług edukacyjnych świadczonych przez szkoły publiczne i publiczne szkoły wyższe. Jest to zagadnienie bardzo często poruszane w literaturze⁷, ale kwestia ta jest wyjaśniona i wszechstronnie omówiona jedynie pozornie. W praktyce pojawiają się bowiem uregulowania, wobec których zakres dopuszczalnej odpłatności za usługi edukacyjne wcale nie jest tak oczywisty, czego zwykle nie dostrzegają przedstawiciele doktryny. Wystarczy tu wskazać np. pobieranie opłat za przystąpienie do egzaminu maturalnego albo pobieranie opłat przez kolegia służb społecznych⁸, do których w żaden sposób nie przystają dotychczasowe poglądy doktryny i orzecznictwa w kwestii dopuszczalności odpłatności usług edukacyjnych.

Omówienie wszystkich zagadnień, dla których istotne jest wypracowanie katalogu praw podmiotowych ucznia i studenta, przekracza ramy niniejszego opracowania i w istocie mogłoby stanowić odrębną monografię. Konkretyzacja prawa do nauki, postępująca obecnie dość wolno i to właściwie jedynie dzięki orzecznictwu⁹, jest pożądana dla bardziej efektywnej ochrony praw jednostki, dla której prawo do nauki, jak często i słusznie podkreśla się w literaturze, jest jednym z najbardziej

Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym, A. Błaś (red.), Warszawa 2012, s. 75-83.

⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j., Dz.U. 2016 poz. 1842); istnienie tego typu przepisów wydaje się wręcz niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku kształcenia, a tym samym dla realizacji konstytucyjnego prawa do nauki, jednak w literaturze próżno szukać powiązania uprawnień uczniów/studentów, o których mowa w przytoczonych przepisach, z prawem do nauki jako takim, tzn. uznania, że uprawnienia te są jedynie potwierdzane (powtarzane) przez przepisy ustawowe, bowiem wynikają pośrednio już z samego art. 70 Konstytucji RP.

⁷ Zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 416-418; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 1581-1583; M. Szewczyk, *Problem odpłatności za studia stacjonarne w świetle konstytucyjnego prawa do nauki*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, J. Pakuła (red.), Toruń 2012, s. 39-57.

⁸ Zob. odpowiednio Ł. Kierznowski, *Egzamin maturalny w Polsce. Analiza prawna*, Białystok 2016, s. 324 i M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 222-223.

⁹ O niektórych problemach związanych z sądową ochroną praw jednostki w zakresie edukacji i często spotykaną bezcelowością ubiegania się o taką ochronę z punktu widzenia ucznia lub studenta zob. A. Jakubowski, *Konsekwencje zasad państwa prawnego dla prawotwórstwa w sferze edukacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5(124), s. 215-217.

doniosłych praw gwarantowanych w Konstytucji RP i, co więcej, ściśle wiąże się z wieloma innymi prawami. Jednakże z powyższego względu autorzy, świadomi stopnia złożoności powyższego problemu oraz ograniczeń wynikających z objętości rozdziału w niniejszej monografii, postanowili uczynić przedmiotem niniejszego opracowania prawo do nauki w ściśle sprecyzowanym zakresie, tzn. prawo studenta do studiowania według indywidualnego programu studiów, w tym planu studiów (dalej: studiowanie/odbywanie studiów w trybie indywidualnym).

Odbywanie studiów w trybie indywidualnym w prawie polskim

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest art. 171 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, który stanowi, że student może studiować według indywidualnego programu studiów, w tym planu studiów, na zasadach ustalonych przez radę podstawowej jednostki organizacyjnej lub inny organ wskazany w statucie. Oprócz powyższego przepisu, mającego *de facto* charakter blankietowy, w treści ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie ma właściwie żadnych innych uregulowań dotyczących studentów studiujących w trybie indywidualnym, które mogłyby zostać uznane za przyznające konkretne uprawnienia, czy szerzej – regulujące pozycję prawną takiego studenta w sposób odmienny od „zwykłego” studenta. Pozostałe przepisy ustawowe i wykonawcze, które dotyczą odbywania studiów w trybie indywidualnym, dotyczą już bowiem samego sposobu uregulowania warunków/zasad odbywania takich studiów – art. 160 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym stanowi, że organizację i tok studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki studenta określa regulamin studiów, natomiast zgodnie z art. 162, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, warunki, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach, uwzględniając, między innymi, warunki odbywania studiów według indywidualnego programu studiów, w tym planu studiów, z uwzględnieniem opieki naukowej, mając na względzie potrzebę zapewnienia prawidłowego wykonywania praw studenta w toku studiów. Na podstawie tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów

w uczelniach¹⁰. Zgodnie z § 1 pkt 8 tego rozporządzenia, postanowienia regulaminu studiów określają warunki odbywania studiów według indywidualnego programu studiów, w tym planu studiów, z uwzględnieniem opieki naukowej. Tym samym rozporządzenie to, z punktu widzenia studentów studiujących w trybie indywidualnym, nie wnosi żadnej treści normatywnej, abstrahując już od faktu, że wzajemna relacja art. 162 pkt 6 lit. a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i § 1 pkt 8 wskazanego wyżej rozporządzenia jest kuriozalna – rozporządzenie w istocie stanowi kalkę upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie ustawowe zakłada konieczność uwzględnienia wśród warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów, studiowania według indywidualnego programu i planu studiów, z uwzględnieniem opieki naukowej, zaś rozporządzenie przewiduje, że postanowienia regulaminu studiów mają określać warunki odbywania studiów według indywidualnego programu i planu studiów.

Należy zatem uznać, że jedyne, co wynika z istnienia takiego upoważnienia do wydania rozporządzenia oraz takiej treści samego rozporządzenia, to obowiązek uwzględnienia odbywania studiów w trybie indywidualnym w treści regulaminu studiów. Cóż jednak z tego, skoro w istocie regulamin studiów, wobec braku konkretnych praw studentów studiujących w trybie indywidualnym zawartych w ustawie, i tak może regulować indywidualny tryb studiów w sposób całkowicie fasadowy?

Wydaje się zatem, że przepis art. 171 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym należy uznać za zbędny, skoro w ślad za nim nie idą konkretne prawa podmiotowe dla takich studentów, a są one w pełni uzależnione jedynie od treści regulaminu studiów na danej uczelni. Czy nie można stwierdzić, że istnienie tego przepisu nie ma żadnego znaczenia, skoro sytuację prawną studenta studiującego w trybie indywidualnym i tak w pełni określa regulamin studiów i mógłby to robić nawet w przypadku braku takiego przepisu na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, zaś przy istnieniu tego przepisu może to robić w sposób iluzoryczny?

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2014 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach (Dz.U. poz. 1302).

Cały ciężar regulacji jest więc *de facto* przesunięty na same szkoły wyższe, co należy ocenić krytycznie. Wydaje się, że jeżeli ustawodawca zdecydował się wprost w treści ustawy przewidzieć uprawnienie do odbywania studiów w trybie indywidualnym, to powinien również określić, w jaki sposób, poprzez jakie uprawnienia konkretyzuje się prawo do studiowania w trybie indywidualnym. Innymi słowy – powinien określić, jakie dokładnie prawa podmiotowe wynikają z ogólnie zarysowanego prawa do studiowania w trybie indywidualnym. Brak takiej konkretyzacji już na gruncie samej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym czyni ten przepis martwym, tzn. nieniosącym za sobą rzeczywistej treści normatywnej.

Na gruncie powyższych przepisów ustawowych pojawiają się zresztą dwie istotne wątpliwości. Po pierwsze, powstaje pytanie – czy zasady studiowania w trybie indywidualnym mają zostać ustalone przez radę podstawowej jednostki organizacyjnej (stosownie do art. 171 ust. 2), czy może mają zostać określone w regulaminie studiów (stosownie do art. 160 ust. 1 i art. 162), który to regulamin, zgodnie z art. 161 ust. 1, uchwała senat uczelni? Czy ustawodawca celowo w art. 162 pkt 6 lit. a mówi o „warunkach”, zaś w art. 171 ust. 2 o „zasadach” i przewiduje ich dookreślenie przez odmienne organy? Czym w takim razie różnią się warunki od zasad oraz dlaczego już np. w przypadku urlopów od zajęć zachowuje się pełną zgodność co do podmiotu i sposobu regulacji warunków, zasad i trybu (por. art. 162 pkt 6 lit. b i art. 172 ust. 1)?

Przykładowo H. Izdebski i J.M. Zieliński stoją na stanowisku, że zasady studiowania w trybie indywidualnym ustala rada podstawowej jednostki organizacyjnej lub inny organ wskazany w statucie uczelni, jednak organizacyjne sprawy będzie też regulował regulamin studiów, których uchwała rady podstawowej jednostki organizacyjnej nie może zmienić ani naruszyć¹¹. Czym na gruncie studiowania w trybie indywidualnym są jednak „zasady”, a czym „sprawy organizacyjne”? Dlaczego Autorzy twierdzą, że regulamin ma obejmować tylko „sprawy organizacyjne”, skoro art. 160 ust. 1 mówi wprost o określaniu przez regulamin studiów praw i obowiązków studenta związanych z organizacją i tokiem studiów? Trudno też wskazać, gdzie dokładnie w ramach tego poglądu znajdują się „warunki odbywania studiów według indywidualnego programu studiów, w tym

¹¹ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 429.

planu studiów, z uwzględnieniem opieki naukowej”, o których mowa we wskazanym wyżej rozporządzeniu MNiSW. Jest kwestią niezmiernie istotną dokładne zdefiniowanie powyższych określeń, skoro mówimy tu o sposobach realizacji jednego z konstytucyjnych praw jednostki. Oprócz tego w obecnym stanie prawnym upoważnienie do wydania rozporządzenia, zawarte w art. 162, nakazuje ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego mieć na uwadze potrzebę zapewnienia prawidłowego wykonywania praw studenta w toku studiów, co wyklucza założenie H. Izdebskiego i J.M. Zielińskiego, jakoby regulamin studiów w zakresie studiowania w trybie indywidualnym miał określać jedynie „sprawy organizacyjne”. Ma on bowiem zapewnić możliwość wykonania przez studenta jego materialnoprawnych uprawnień w postaci, między innymi, możliwości studiowania w trybie indywidualnym.

Po drugie, i z pewnością nawet bardziej istotne, pojawia się pytanie natury systemowej – czy kwestie związane z warunkami i/lub zasadami odbywania studiów w trybie indywidualnym, jako zagadnienia bezpośrednio dotyczące prawa do nauki, nie powinny być regulowane na poziomie ustawowym, skoro taki wymóg przepisom dotyczącym edukacji (określającym pozycję prawną ucznia i studenta), w powiązaniu z tzw. teorią istotności, stawia się m.in. w orzecznictwie TK¹². Wydaje się, że skoro regulacje dotyczące dokładnego trybu odbywania studiów według indywidualnego programu studiów, w tym planu studiów, odnoszą się w sposób bezpośredni do praw i wolności jednostki, w tym przypadku do prawa do nauki i sposobu wykonywania tego prawa (czy też zabezpieczenia możliwości jego wykonywania), to powinny zostać ustanowione już w samej ustawie.

Trafnie w tym kontekście zauważa A. Jakubowski, że kwestie pozostawione do uregulowania przez szkoły wyższe nie mogą dotyczyć zasadniczych elementów praw i obowiązków studentów oraz ich zabezpieczenia, bowiem materia z tego zakresu powinna być normowana w sposób możliwie pełny na szczeblu ustawy¹³. Zatem w pierwszej

¹² Por. np. wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 38/12); wyrok TK z dnia 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12).

¹³ A. Jakubowski, *Konsekwencje zasad państwa prawnego dla prawotwórstwa w sferze edukacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, s. 214-215.

kolejności problem braku dookreślenia praw podmiotowych studenta odbywającego studia w trybie indywidualnym wynika z zaniechania samego ustawodawcy, który prawa te powinien określić w treści ustawy. Z jednej strony są one oczywiście związane z „organizacją i tokiem studiów” (*vide* art. 160 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym), jednak z drugiej strony bezpośrednio dotyczą konstytucyjnego prawa do nauki, tzn. sposobu realizacji tego prawa w sposób inny niż ma to miejsce w przypadku „zwykłych” studentów, i wpływają na pozycję prawną jednostki.

Problemy związane z realizacją prawa do nauki w ramach studiów indywidualnych

Całościowe przesunięcie ciężaru regulacji w kierunku prawotwórstwa szkół wyższych może grozić iluzorycznością, o której była mowa wyżej. Najbardziej wyrazisty przykład stanowi tu studiowanie na więcej niż jednym kierunku studiów – czyż nie jest naruszeniem konstytucyjnego prawa do nauki takie uregulowanie studiowania w trybie indywidualnym w regulaminie studiów lub w uchwale rady podstawowej jednostki organizacyjnej danej szkoły wyższej (albo chociażby utarta praktyka w tym zakresie oparta na uznaniu administracyjnym), które nie umożliwia studentowi zwolnienia z zajęć, przesunięcia terminu egzaminu itp. w przypadku kolizji tych zajęć lub terminów tych egzaminów z zajęciami lub egzaminami na innym kierunku studiów, co w rzeczywistości uniemożliwia ukończenie któregoś z tych kierunków studiów lub co najmniej stanowi znaczące pogorszenie sytuacji studenta (np. przepadające terminy egzaminów)?

Skoro z jednej strony ustawodawca w sposób ogólny przewidział w art. 160 ust. 1, że prawa i obowiązki studenta związane z organizacją i tokiem studiów ma określać regulamin studiów, zaś z drugiej strony prawdopodobnie nie bez powodu jedno z takich praw – tzn. prawo do studiowania w trybie indywidualnym – uwzględnił wprost w treści ustawy, tj. w art. 171 ust. 2, to wydaje się, że zabrakło trzeciego kroku w postaci określenia konkretnych uprawnień takich studentów zamiast pozostawienia tej kwestii organom szkoły wyższej.

Rzeczywistość polegająca na regulowaniu praw studentów studiujących w trybie indywidualnym w drodze aktów prawotwórstwa szkół

wyższych przynosi jeszcze dwa kolejne skutki. Po pierwsze, skoro na różnych uczelniach mogą w tym zakresie obowiązywać inne regulacje, a, jak wspomnieliśmy wyżej, dotyczą one wprost konstytucyjnego prawa do nauki, to tym samym prawo to jest zniekształcane w odniesieniu do poszczególnych grup studentów (tzn. studentów różnych szkół wyższych). Studenci w różnych uczelniach będą dysponować odmiennym zakresem (możliwością wykonywania) prawa do nauki w trybie indywidualnym. W tym kontekście znów warto przytoczyć ze wszech miar trafny pogląd A. Jakubowskiego, który zauważa, że precyzyjne regulowanie praw studentów w drodze ustawy, a nie poprzez prawotwórstwo szkół wyższych, nie może być traktowane jako naruszenie autonomii szkół wyższych, skoro granice tej autonomii i tak określa sam ustawodawca, a zasada autonomii szkół wyższych musi ustąpić przed prawami i wolnościami obywateli, gwarantowanymi przez ustawę zasadniczą¹⁴. Ponadto w przypadku studentów, którzy studiują na więcej niż jednym kierunku studiów w różnych szkołach wyższych może dochodzić do kuriozalnej sytuacji, w której taki student wykonuje to samo prawo (prawo do nauki) w różnych szkołach wyższych, ale dysponuje w nich odmiennymi katalogami praw podmiotowych w zakresie studiowania w trybie indywidualnym.

Wreszcie, po drugie, regulowanie praw studentów odbywających studia w trybie indywidualnym przez same szkoły wyższe przynosi ten skutek, że przepisy regulaminu studiów (lub zasady określone w uchwale rady podstawowej jednostki organizacyjnej) nie są wiążące dla podmiotów innych niż użytkownicy zakładu administracyjnego, np. dla organów administracji publicznej rozstrzygających sprawy indywidualne dotyczące uprawnień studentów wynikających z ustawy lub z wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Na tym tle mogą powstać problemy np. w zakresie stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia¹⁵ lub w zakresie „Diamentowego Grantu”¹⁶ w kontekście terminów zaliczania kolejnych lat studiów.

¹⁴ A. Jakubowski, *Konsekwencje zasad państwa prawnego dla prawotwórstwa w sferze edukacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5(124), s. 215.

¹⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 lipca 2015 roku w sprawie stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia przyznawanych studentom (Dz.U. poz. 1050).

Trzeba też zwrócić uwagę na niekonsekwencję prawodawcy w zakresie regulowania pobierania nauki w trybie indywidualnym w aktach prawa powszechnie obowiązującego. O ile bowiem, jak wskazano wyżej, brak jest dokładnych uregulowań na gruncie prawa szkolnictwa wyższego, o tyle prawodawca całkowicie odmiennie postąpił w zakresie prawa oświatowego. Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, na wniosek lub za zgodą rodziców albo pełnoletniego ucznia dyrektor szkoły po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym poradni specjalistycznej, może zezwolić uczniowi na indywidualny program lub tok nauki oraz wyznaczyć nauczyciela-opiekuna. Odmowa udzielenia zezwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej¹⁷. Z kolei ust. 2 tego artykułu przewiduje,

¹⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 października 2015 roku w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę w ramach programu „Diamantowy Grant” (Dz.U. poz. 1818). W przypadku „Diamantowego Grantu” w kontekście odbywania studiów w trybie indywidualnym chodzi w szczególności o problem związany z rokiem studiów, na którym może studiować „osoba wybitnie uzdolniona” w chwili składania wniosku przez jednostkę naukową. Zgodnie z art. 26 ust. 3b ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o zasadach finansowania nauki (Dz.U. nr 96 poz. 615 z późn. zm.) w konkursie mogą wziąć udział wybitnie uzdolnieni absolwenci studiów pierwszego stopnia, którzy otrzymali tytuł zawodowy licencjata lub inżyniera albo równorzędnym w roku ogłoszenia konkursu, i studenci jednolitych studiów magisterskich lub odpowiednich, którzy ukończyli trzeci rok studiów w roku ogłoszenia konkursu i kontynuują naukę, a w przypadku jednolitych studiów magisterskich trwających 6 lat – studenci, którzy ukończyli czwarty rok studiów w roku ogłoszenia konkursu i kontynuują naukę. Zupełnie na marginesie warto wspomnieć, że ust. 3a-3e w art. 26 ustawy o zasadach finansowania nauki zostały dodane dopiero ustawą z dnia 15 stycznia 2015 roku o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 249), zaś wcześniej w tym zakresie obowiązywał jedynie art. 187a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, który przewidywał możliwość uzyskania środków w ramach programu „Diamantowy Grant” przez absolwentów studiów pierwszego stopnia oraz studentów, którzy ukończyli trzeci rok studiów w przypadku jednolitych studiów magisterskich – bez zastrzeżenia, że miało to nastąpić dokładnie w roku ogłoszenia konkursu. Jednakże ograniczenia, które dziś zawarte są w art. 26 ust. 3b ustawy o zasadach finansowania nauki, wówczas zawarte były jedynie w Komunikacie MNiSW. Na tym tle wytworzyły się wątpliwości interpretacyjne – por. orzecznictwo, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2016 roku (sygn. akt V SAB/Wa 67/15); wyrok NSA z dnia 9 października 2014 roku (sygn. akt II GSK 1360/14).

¹⁷ Słusznie zauważa się w literaturze, że skoro rozstrzygnięcie dyrektora szkoły dotyczy uprawnień jednostki wynikających z przepisów prawa, ma charakter władczy, zewnętrzny, jednostronny i podwójnie konkretny (pod względem adresata i sytuacji), to powinno przybrać postać decyzji administracyjnej niezależnie od swojej treści, a nie tylko w przypadku odmowy. Zgoda na indywidualny tok lub program nauki nie jest bowiem czynnością materialno-techniczną, dla których zwykle przewiduje się w przepisach prawa tego typu konstrukcję, jak w art. 66 ust. 1 ustawy o systemie oświaty – zob. np. W. Lachiewicz, A. Pawlikowska (red.), *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2016,

że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb udzielania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, oraz organizację indywidualnego programu lub toku nauki, uwzględniając umożliwienie uczniom szczególnie uzdolnionym rozwoju ich uzdolnień oraz ukończenie szkoły w skróconym czasie. Na podstawie tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki¹⁸.

Choć indywidualne pobieranie nauki na gruncie prawa oświatowego nie stanowi przedmiotu niniejszego artykułu, to warto jedynie sygnalnie wspomnieć, że powyższe rozporządzenie dość kompleksowo reguluje omawiane zagadnienie również pod względem konkretnych uprawnień ucznia, stanowiąc np. w § 2 ust. 2, że uczeń objęty indywidualnym tokiem nauki może realizować w ciągu jednego roku szkolnego program nauczania z zakresu dwóch lub więcej klas i może być klasyfikowany i promowany w czasie całego roku szkolnego i w § 9, że uczeń realizujący indywidualny tok nauki może uczęszczać na wybrane zajęcia edukacyjne do danej klasy lub do klasy programowo wyższej, w tej lub innej szkole, na wybrane zajęcia edukacyjne w szkole wyższego stopnia albo realizować program w całości lub w części we własnym zakresie¹⁹.

Powyższa rozbieżność jest o tyle niezrozumiała, że przecież pobieranie nauki w trybie indywidualnym stanowi w istocie to samo uprawnienie, zaś na jego ogólny charakter w żaden sposób nie wpływa etap edukacyjny, na którym uprawnienie to jest realizowane – czy to w szkole, czy w szkole wyższej. Skoro bowiem przyjmując, że nauka w trybie indywidualnym może być uznana za składową konstytucyjnego prawa do nauki (lub, poprzez negację, że uniemożliwienie pobierania nauki w trybie indywidualnym jest naruszeniem prawa do nauki z art. 70 Konstytucji RP),

s. 778-779; odmiennie np. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1053.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 19 grudnia 2001 roku w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki (Dz.U. z 2002 r., nr 3, poz. 28).

¹⁹ Oczywiście trzeba tu zaznaczyć, że ze wskazanych wyżej względów uprawnienia uczniów pobierających naukę w trybie indywidualnym, jako związane z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki oraz obowiązku szkolnego (*vide* art. 70 ust. 1 zd. trzecie Konstytucji RP), również powinny być regulowane w drodze ustawy, a nie rozporządzenia.

to ustawodawca powinien wypracować jednolity model realizacji tego uprawnienia bez względu na etap edukacyjny, na którym znajduje się jednostka.

Wnioski

Indywidualizacja kształcenia studentów w polskim porządku prawnym jest obarczona wadami już na poziomie ustawowym. Trudno bowiem zadbać o indywidualne nauczanie studentów, a przede wszystkim – o zachowanie praw studentów w toku takiego indywidualnego nauczania, gdy uczelnia jest zdana sama na siebie przy konstruowaniu modelu indywidualnego kształcenia. Wydaje się, że uczelnie mogą nie chcieć wziąć na siebie ryzyka używania w praktyce modelu swojego autorstwa, a w związku z tym odmawiać studentom przyznania takiego trybu nauki (lub nawet głośno nie mówić, że w ogóle jest taka możliwość studiowania), zdając się na już sprawdzone rozwiązania. Jest to jednak zawołowane odmawianie wybitnym studentom realizacji prawa do nauki. Z drugiej strony trudno winić uczelnie o to, że indywidualizacja kształcenia nie jest popularna, bo problemy generuje brak wyraźnych regulacji ustawowych w tej materii. W jaki bowiem sposób zapewnić możliwość realizacji indywidualnego kształcenia studentowi, który chce odbyć część zajęć w innym ośrodku? Czy jeżeli indywidualne kształcenie działa tylko w obrębie jednej jednostki, która pozwoliła na taki tryb, to czy aby nie jest to ograniczeniem prawa do nauki? A może student powinien ubiegać się o taki tryb w każdym z ośrodków oddzielnie i mieć w każdym z nich innego opiekuna naukowego? Wybitność studenta (ani jakiegokolwiek innego człowieka) nie jest przecież ograniczona terytorialnie lub administracyjnie, więc takie rozwiązanie byłoby po prostu niedorzeczne. Dlatego właśnie tak bardzo jest potrzebne rozwiązanie szersze, niż tylko te leżące w kompetencjach pojedynczych uczelni. Wydaje się, że tylko regulacja rangi co najmniej ustawowej pozwoli zniwelować intelektualne straty, jakich obecnie doznają polskie elity naukowe, gdy wyjątkowy student – ze względu na bezpieczny „kurs prawny” obrany przez uczelnię – w porę nie otrzyma wsparcia i naukowego przewodnika na trudnej ścieżce akademickiego rozwoju.

Prawo do godności osób autystycznych

Wstęp

Zagadnienie godności człowieka ma znaczenie uniwersalne i ponadczasowe, stąd może być rozpatrywane w wielu aspektach. Zajmuje się nim filozofia, religia, prawo, politologia, humanistyka, psychologia, medycyna, właściwie nie ma nauki, która w większym lub mniejszym stopniu nie odnosiłaby się do godności człowieka, będącej źródłem wszelkich wolności i praw, oraz stanowiącej kryterium oceny wszystkich ludzkich działań¹. Przez lata godność uważano za element pozanormatywny, stanowiący wyłącznie punkt odniesienia do kształtowania lub interpretowania postanowień norm regulujących stosunki międzyludzkie. Obecnie godność stała się kategorią normatywną, zasadą prawa, do której odwołują się dokumenty prawa międzynarodowego i krajowego, określające status prawny jednostki i wpływające na sposób rozumienia norm prawa pozytywnego².

Godność to szczególna wartość człowieka jako osoby pozostającej w relacjach interpersonalnych. Wartość ta uzasadnia i nadaje sens życiu osobowemu i sprawia, że stosunek do własnej osoby jak i grupy, z której dana osoba się wywodzi, jest pozytywny. Autor niniejszego opracowania zdaje sobie sprawę, że posiada wyostrzone subiektywne spostrzeżenie, jednak problemy, z jakimi się boryka przez całe życie, związane np. z edukacją, zdrowiem, pracą, ochroną socjalną, skłaniają go do

* Doktorant w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Autor jest jedyną osobą autystyczną w Polsce, która została magistrem prawa (w roku 2015 na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, w ramach studiów stacjonarnych). Użycie pojęcia „godność” w tytule niniejszego opracowania i niepełnosprawność autora mogą sugerować subiektywne podejście, jednak status doktoranta prawa wymaga, by temat opracować w sposób obiektywny, co autor starał się zrobić.

¹ Zob. szerzej: U. Drozdowska et al., *Prawa pacjenta*, Warszawa 2016; S. Katuła, *Czynniki i sieć wsparcia społecznego w życiu człowieka*, Toruń 2001; S. Środa, *Idea godności w kulturze i etyce*, Warszawa 1993.

² Zob. szerzej: G. Grzybek, *Etyka rozwoju wychowania*, Rzeszów 2010; Idem, *Rozwój, wychowanie*, Bielsko-Biała 2007, F.J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.

stwierdzenia, że prawo do godności osoby ze spektrum autyzmu jest naruszane.

W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione regulacje dotyczące prawa do godności, wybrane podmioty chroniące prawo do godności, a także kwestie związane z oceną aktualnych rozwiązań w pod kątem oczekiwań osób z autyzmem i ich prawa do godności.

1. Regulacje prawne dotyczące godności człowieka

Jak już wspomniano wcześniej, godność człowieka przez wiele lat uważano za element pozanormatywny lub ponadnormatywny³, a obecnie stała się ona kategorią prawną. Juredydyczne powołania się na godność człowieka są jednak różne. Niektóre akty prawne odwołują się do godności człowieka dla „aksjologicznego uzasadnienia potrzeby ochrony jednostki ludzkiej”⁴.

Poniżej zostaną zaprezentowane wybrane akty prawne międzynarodowe, regionalne (europejskie) i krajowe (polskie) gwarantujące prawo do godności jednostki ludzkiej. Godność jest dobrem osobistym chronionym przez prawo.

1.1. Godność człowieka w prawie międzynarodowym

W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, proklamowanej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Rezolucji 217 A (III) z 10 grudnia 1948 r., stwierdzono w preambule, że: „uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju świata”, zaś w artykule 1, że „wszyscy ludzie rodzą się równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem

³ A. Zieliński, *Pojmowanie godności ludzkiej w świetle praw ekonomicznych i socjalnych*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne: księga jubileuszowa w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 47.

⁴ Ibidem.

i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa”⁵. Najczęściej zwraca się uwagę na pierwsze zdanie art. 1, które mówi o równości i wolności każdej jednostki ze względu na godność człowieka. Bardzo ważne jest sformułowanie, które następuje później, a które często jest pomijane w podejmowanych analizach. Chodzi o sformułowanie, że wszyscy ludzie obdarzeni są rozumem i sumieniem i wobec tego ich postępowanie wobec innych powinno być zgodne z wytycznymi rozumu i sumienia.

Dokumentami ogólnymi uchwalonymi przez ONZ są, obok Deklaracji Praw Człowieka, m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Człowieka⁶, do którego zaliczamy: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK) z 1966 r. To konwencje międzynarodowe, które są wiążące dla krajów, które je ratyfikowały (Polska uczyniła to w 1977 r.). Pakty te po części przenikają się i uzupełniają wzajemnie.

Istnieje również Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych ONZ⁷, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne 13 grudnia 2006 roku. Rząd RP podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja nastąpiła dnia 6 września 2012 r.⁸. Jej art. 4 ust. 2 stanowi: „W odniesieniu do praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, każde Państwo-Strona zobowiązuje się podjąć kroki, w maksymalnym zakresie swoich możliwości i w razie potrzeby, w ramach współpracy międzynarodowej, w celu pełnej realizacji tych praw, bez szkody dla zobowiązań zawartych w niniejszej Konwencji, które mają bezpośrednie zastosowanie, zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego”⁹.

⁵ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z dnia 10.12.1948 r., tryb dostępu: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [08.08.2016]

⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Człowieka – zbiorcza nazwa dla dwóch umów międzynarodowych uchwalonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16.12.1966 r., tj. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 107). oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 108).

⁷ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych Nowy Jork 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2006 r., poz. 1169).

⁸ Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 6 września 2012 r. (Dz.U. z dnia 25 października 2012 r., poz. 1169).

⁹ Ibidem.

Konwencja zobowiązuje państwa-strony traktowania osób niepełnosprawnych na równi z osobami zdrowymi. Natomiast brak jest w niej podejścia subiektywnego do poszczególnych niepełnosprawności¹⁰.

1.2. Godność człowieka w prawie europejskim

Do aktów o charakterze ogólnym, które dotyczą Europy, a które można odnieść do godności człowieka, należy zaliczyć: Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹, przyjętą przez kraje Rady Europy, pierwotnie w 1950 r. Europejską Kartę Społeczną z 1961 r.¹² czy też Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, uchwaloną w 2000 r.¹³.

Stronami Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności są wszystkie państwa należące do Rady Europy. Katalog praw jest zbliżony do katalogu zawartego w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. Wśród praw kulturalnych, zawartych w dokumencie, zawierających wyraźny element tych praw należy wskazać na: prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8), wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9), wolność wyrażania opinii (art. 10) oraz prawo do nauki (art. 2 Protokołu 1 do Konwencji). Prawa te w ewidentny sposób mówią o godności.

Europejska Karta Społeczna ma szczególne znaczenie dla osób niepełnosprawnych, ponieważ zawiera społeczne bezpośrednio ich dotyczące. Od 1961 roku zajmuje szczególne miejsce w dorobku

¹⁰ Obecnie organizowane są debaty konsultacyjne dotyczące wdrażania konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce. Wybrani doradcy programowi uczestniczyć będą w debatach konsultacyjnych, jakie przeprowadzone zostaną w całym kraju w środowisku osób z całościowymi zaburzeniami rozwoju. Dnia 6 września 2017 r. odbyła się środowiskowa debata konsultacyjna dotycząca osób z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi w Warszawie, zorganizowana przez Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych, Lubelskie Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej oraz Kancelaria Prawna Domański Zakrzewski Polinka Sp.k., autor brał czynny udział z ramienia Fundacji „Oswoić Świat” w charakterze doradcy programowego w projekcie „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”.

¹¹ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 r., poz. 284 z późn. zm.).

¹² Europejska Karta Społeczna z dn. 18 października 1961 r. (Dz.U. 1999 r., nr 8, poz. 67).

¹³ Karta Praw Podstawowych, tryb dostępu: <http://www.uniaeuropejska.org/karta-praw-podstawowych> [27.02.2015].

normatywnym Rady Europy – wraz z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka tworzy podstawowe ramy europejskiego systemu ochrony praw człowieka, uzupełniając zawarte w Konwencji prawa polityczne i obywatelskie o katalog praw społecznych.

Z kolei Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego w dniu 1 grudnia 2009 r., stała się częścią prawa pierwotnego Unii Europejskiej. W związku z powyższym obywatele Unii Europejskiej mogą powoływać się na nią przed sądami. Obywatele polscy natomiast w pełni nie mogą korzystać z praw zawartych w Karcie (ze względu na tzw. protokół brytyjski¹⁴). Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uznaje istnienie godności ludzkiej i stanowi, że musi być ona szanowana i chroniona (dotyczy tego pierwszy rozdział Karty, noszący tytuł „Godność”)¹⁵. Preambuła stanowi, że społeczność europejska w tworzeniu coraz silniejszych wzajemnych związków, dbając o duchową i moralną spuściznę, opiera się na takich uniwersalnych wartościach, jak: godność człowieka, wolność, równość i solidarność.

W 1996 roku zatwierdzona została przez Parlament Europejski Karta Praw Osób z Autyzmem¹⁶, która w niektórych krajach wpłynęła na ustanowienie równorzędnych praw osób z autyzmem, przyczyniając się do istnienia lepszego zrozumienia trudności, jakich doświadczają one w życiu codziennym. Art. 6 powyższej karty stanowi o prawie osób z autyzmem do usług, pomocy i wsparcia potrzebnych w prowadzeniu pełnego życia z godnością i niezależnością. Karta praw osób z autyzmem wymaga traktowania osób ze spektrum autyzmu jak ludzi-obywateli, którzy mają prawo do uczestnictwa w rozwoju społeczeństwa zgodnie ze swoim

¹⁴ Artykuł 1 ust. 1 Karty Praw Podstawowych stanowi: „Karta nie rozszerza możliwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone”, a ust. 2.: „W szczególności i w celu uniknięcia wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie stwarza praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym”.

¹⁵ A. Wyrozumka, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002, s. 344 i nast.

¹⁶ *Karta Praw Osób z Autyzmem*, zatwierdzona przez Parlament Europejski, tryb dostępu: <http://www.centrumautyzmu.pl/autyzm/karta-praw-osob-z-autyzmem.html> [06.06.2016].

indywidualnym potencjałem i godnością człowieka¹⁷. Należy podkreślić, że powyższa Karta ma charakter *soft law*, zatem niezbędne jest podjęcie aktów prawnych, które urzeczywistnią prawo do godności osób ze spektrum autyzmu.

1.3. Godność człowieka w prawie krajowym (polskim)

Austriacki konstytucjonalista Herbert Schambeck, analizując podstawowe prawa człowieka w austriackim prawie konstytucyjnym, doszedł do przekonania, że godność stanowi duchowy fundament podstawowych praw człowieka i że miała ona swoją własną genezę w każdym państwie w toku rozwoju jego systemu prawnego.

Jeśli chodzi o Polskę, to wiodącą rolę w gwarantowaniu prawa do godności odgrywa Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁸. Już w preambule Konstytucji RP stwierdzono istnienie „przyrodzonej godności człowieka”. Artykuł 30 Konstytucji charakteryzuje ją jako przyrodzone, niezbywalne i nienaruszalne „źródło wolności i praw człowieka i obywatela”. Jest konstytucyjną wartością, która nie może być ograniczona i stanowi jedną z klauzul generalnych będących podstawą interpretacyjną całego systemu prawa. Również rozdział II Konstytucji RP poświęcony jest ochronie godności ludzkiej, a w szczególności podrozdział „Środki ochrony wolności i praw” (art. 77-81)¹⁹. Ochronę godności ludzkiej zapewnia się przede wszystkim przez prawo do sądu, sformułowane w art. 45 Konstytucji RP.

Godność, obok równości i wolności, jest jednym z nadrzędnych praw człowieka, a zarazem jedną z przewodnich zasad określających status jednostki w RP. Na gruncie art. 32 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.²⁰ można

¹⁷ P. Matthews, T. Matthews (red.), *Karta Praw osób z Autyzmem, „Refleksje” i osobiste doświadczenia*, Warszawa 2013, s. 10-11.

¹⁸ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 67 (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

¹⁹ Nie ma w polskim prawie przepisów, które by chroniły godność osoby umierającej. Jest to ważne ze względu na toczące się dyskusje na temat eutanazji, jak też ze względu na problem tzw. „uporczywej terapii”, która przedłuża agonię. Na tym polu nie ma jednoznacznych regulacji prawnych, wszelkie decyzje pozostawia się lekarzom. Godność ludzka w momencie śmierci wymaga osobnego opracowania ze względu na bardzo delikatną materię w tej kwestii – zob. *Godność ludzka w momencie śmierci*, tryb dostępu: http://www.mp.pl/etyka/kres_zycia/46416,rezygnacja-z-uporczywej-terapii-w-swietle-polskiego-prawa [29.07.2016].

²⁰ Konstytucja RP z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997r., Nr 78, poz. 483).

mówić o równości w znaczeniu materialnym, ponieważ wszystkie podmioty charakteryzujące się cechą istotną, mają być traktowane tak samo. Z zasady tej wynika podmiotowe prawo równego traktowania – ma on wymiar ograniczony. W związku z powyższym potrzebne są konkretne normy prawne, które będą traktować na równi osoby niepełnosprawne z osobami zdrowymi, nie pomijając osób autystycznych.

Jednym z najważniejszych aktów ustawodawczych, na podstawie których osoby niepełnosprawne mogą dochodzić swoich praw (bazujących na konstytucyjnym prawie do godności), jest ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r.²¹. Zmiany w tym akcie nastąpiły 29 października 2010 r. w ustawie o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw²². Należy również zwrócić uwagę na ustawę o systemie oświaty z 7 września 1991 r.²³ oraz zarządzenie Nr 29 MEN z dnia 4 października 1993 r.²⁴, dzięki którym osoby niepełnosprawne mają szanse na edukację. Warunki socjalno-bytowe ujęte zostały natomiast w ustawie o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.²⁵. Sprawy zatrudnienia osób niepełnosprawnych zostały uregulowane w ustawie o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r.²⁶, oraz w ustawie o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r.²⁷.

Prawa osób niepełnosprawnych są realizowane na podstawie aktów ustawodawczych, które nie zawsze są zgodne z potrzebami i oczekiwaniami osób ze spektrum autyzmu. Osoby ze spektrum autyzmu stanowią grupę szczególnie zależną od pomocy innych. Problemy przejawiają się

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r., Nr 123, poz. 776 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. Urz. Nr 226, poz. 1475).

²³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r., Nr 67, poz. 329 i 106, poz. 496 z 1997r., Nr 28, poz. 153 i 141, poz. 943 oraz z 1998 r. nr 117 poz. 179 i 162, poz. 1126).

²⁴ Zarządzenie MEN nr 29 z dnia 4 października 1993 r. (Dz. Urz. MEN Nr 9, poz. 36 z 1993 r.).

²⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64 poz. 593).

²⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 r., Nr 94 poz. 651).

w szczególności w dostępie do placówek dziennej i całodobowej opieki, oraz rehabilitacji. Przewidziane w systemie prawnym wsparcie w placówkach takich, jak środowiskowe domy pomocy społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, czy domy pomocy społecznej z reguły nie uwzględniają w kosztach i zasadach finansowania konieczności zwiększonej codziennej opieki dla osób z tym rodzajem niepełnosprawności.

Jednym z miękkich aktów prawnych, istotnym z punktu widzenia omawianej problematyki, jest Karta praw osób z autyzmem, która została przyjęta jednogłośnie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 13 lipca 2013 roku²⁸. Uchwała powstała na bazie Karty Praw Osób z Autyzmem Unii Europejskiej, która została przegłosowana przez Parlament Europejski w 1996 roku. Parlament Europejski pierwszy stwierdził, że osoby autystyczne są wykluczone społecznie nie tylko w stosunku do osób pełnosprawnych, ale i w stosunku do osób niepełnosprawnych. W Polsce zostało to również dostrzeżone, jednak Karta Praw Osób z Autyzmem jako uchwała sejmowa nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych. Funkcją karty jest zwrócenie uwagi na specyficzne potrzeby osób autystycznych, różniące się zasadniczo od potrzeb osób z innymi niepełnosprawnościami.

2. Podmioty międzynarodowe, europejskie i krajowe chroniące prawo do godności

Do głównych przyczyn, dla których łamane są prawa człowieka, należą poglądy polityczne, rasa, kultura, religia czy też niepełnosprawność. Krótko mówiąc, każda odmienność może spowodować naruszenie praw człowieka przez osoby nieakceptujące odmienności. Dlatego ważna jest działalność podmiotów, które zajmują się ochroną praw człowieka. Poniżej przedstawiono wybrane przykłady podmiotów zajmujących się ochroną takich praw, w tym prawa do godności.

2.1. Podmioty międzynarodowe chroniące prawo do godności

Społeczność międzynarodowa powołała wiele sądów do rozstrzygania sporów z zakresu prawa międzynarodowego. Ich status

²⁸ Uchwała Sejmu RP z 12 lipca 2013 r. (MP 2013, poz. 682).

prawny jest różny, a zakres ich właściwości i moc wiążąca wydawanego orzecznictwa zależy zasadniczo od aktu założycielskiego, na podstawie, którego dany sąd został utworzony. Także sądy krajowe stosują prawo międzynarodowe i dokonują jego wykładni, zatem również ich orzeczenia i opinie są istotne.

Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK) z siedzibą w Hadze jest głównym organem sądowym ONZ. Trybunał działa według swego Statutu, który opiera się na Statucie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej i stanowi integralną część Karty Narodów Zjednoczonych. Wszyscy członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych są *ipso facto* stronami Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Do kompetencji MTK należy rozstrzyganie sporów międzynarodowych, wydawanie opinii doradczych dla organów ONZ i innych organizacji międzynarodowych. Wydawane przez niego wyroki są dla stron ostateczne²⁹. Skuteczność MTK zależy przede wszystkim od woli rządów do współpracy, bo sam nie posiada żadnych środków przymusu (np. nie dysponuje siłami policyjnymi). Niestety, statutu Trybunału nie przyjęły m.in. Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja, Indie czy Izrael. Przeciwko takim państwom Trybunał nie może występować bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, co w praktyce skutkuje bezkarnością stałych członków Rady, jak i tych państw, które chronią się pod ich skrzydłami.

Międzynarodową organizacją, zajmującą się przypadkami łamania praw człowieka jest **Amnesty International**. Dociera ona do ludzi poprzez organizowanie kampanii nagłaśniających problem łamania praw człowieka, wykonywanie badań, dokumentacji i raportów o konkretnych przypadkach. Działacze piszą listy do rządów krajów łamiących te prawa, działają poprzez publiczne rozgłaszanie informacji o takich naruszeniach, zajmują się też udzielaniem realnej pomocy finansowej i prawnej poszkodowanym osobom. Ale zadania Amnesty International nie ograniczają się do tego. Działacze próbują różnymi sposobami powstrzymać naruszanie i łamanie praw człowieka, pracując dobrowolnie i, co do zasady, w ramach wolontariatu. Fundamentalną zasadą działania Amnesty International jest solidarność międzynarodowa³⁰.

²⁹ B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Białystok 2001.

³⁰ Zob. Amnesty International, tryb dostępu: <https://amnesty.org.pl/uwaga-akcja/> [23.07.2016].

2.2. Podmioty europejskie chroniące prawo do godności

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) w Strasburgu to sąd międzynarodowy, którego głównym celem jest ochrona praw i wolności. Należy podkreślić, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz)³¹ jest wyłącznie organem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Oznacza to, że został utworzony na mocy tej Konwencji i to ona, wraz z dołączonymi do niej protokołami, określa jego kompetencje i sposób funkcjonowania. Siedzibą Trybunału jest Strasburg. Zgodnie z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wyróżniamy dwa rodzaje skarg wnoszonych do ETPCz. Pierwszym rodzajem są skargi międzypaństwowe, które są wnoszone przez państwo – stronę Konwencji, przeciwko innemu państwu – stronie Konwencji. W praktyce występują one bardzo rzadko. Drugim rodzajem skarg, z którymi możemy wystąpić do Trybunału, są skargi indywidualne. Jak sama nazwa wskazuje, są one wnoszone przez indywidualne podmioty – obywateli – przeciwko państwu. W przeciwieństwie do poprzednich, są bardzo często praktykowane. Aby Trybunał mógł zbadać sprawę, musi ona najpierw spełniać kryteria formalne (tzw. kryteria dopuszczalności), które przewiduje art. 34 i 35 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W przeciwnym razie Trybunał wyda decyzję o niedopuszczalności i odrzuci skargę. Oznacza to, że skarga taka nie zostanie rozpatrzona merytorycznie z powodu niespełnienia kryteriów formalnych. Kryteria formalne decydują o dopuszczalności skargi³².

Współpraca między sądami państw członkowskich a **Trybunałem Sprawiedliwości** (TS) w trybie pytań prejudycjalnych, pozwala TS kontrolować działania państw członkowskich, a nie jedynie instytucji

³¹ Szerzej o działalności ETPCz w Strasburgu – zob. tryb dostępu: https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/ [18.07.2016].

³² Zob. Warunki dopuszczalności skargi, tryb dostępu: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/podstawowe-informacje-dotyczace-skladania-skargi-do-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/warunki-dopuszczalnosci> [27.07.2016].

i organów unijnych. Głównym założeniem tej konstrukcji prawnej jest umożliwienie jednostkom realizacji praw, w tym prawa do godności³³.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich to jeden z organów pomocniczych Unii Europejskiej, powołany na mocy traktatu z Maastricht z 1992 r., rozpoczął swoją działalność we wrześniu 1995 r., jednak Biuro Ombudsmana zainauguowało ją 8 kwietnia 1997 r. Siedziba Rzecznika mieści się w Strasburgu³⁴. Ombudsman przyjmuje skargi od obywateli Unii Europejskiej lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania, lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, przeciw działaniom instytucji i organów Unii Europejskiej, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Rzecznik ma prawo i obowiązek przeprowadzania kontroli w tych instytucjach. Raz w roku przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z wyników kontroli. W wyniku śledztwa powstaje sprawozdanie skierowane do instytucji, której działalności dotyczy skarga. Ta instytucja w ciągu 3 miesięcy ma prawo zgłosić swe uwagi. Po ich rozpatrzeniu rzecznik przygotowuje końcowe sprawozdanie dla Parlamentu. Ombudsman powinien być niezależny w swoim działaniu, być niezależny od wpływu jakiegokolwiek instytucji i nie sugerować się opiniami. Podczas trwania kadencji nie może także wykonywać działalności zawodowej płatnej i nieodpłatnej³⁵.

2.3. Podmioty krajowe (polskie) chroniące prawo do godności

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka gwarantują każdemu obywatelowi prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Polska ją ratyfikowała, gwarantując wszystkim osobom prawo do sprawiedliwego i publicznego rozstrzygnięcia jego sprawy w rozsądnym terminie przez **niezawisły i bezstronny sąd**³⁶. W postępowaniu przed sądami z reguły obowiązuje zasada kolegiałności i udziału czynnika społecznego w sądach

³³ M. Wąsek-Wiaderek, *Funkcja instytucji pytań prejudycjalnych*, [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007, s. 19-20.

³⁴ T. Zieliński, *Ombudsman - możliwości i granice skutecznego działania*, Warszawa 1999.

³⁵ Zob. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Łódź 2005.

³⁶ Zob. *Sądy w Polsce*, tryb dostępu: <http://www.prawnik24.pl/Dokumenty/Broszury%20MS/przew01.pdf> [28.07.2016].

I instancji (ławnik). Postępowanie przed sądami jest dwuinstancyjne: I instancja jest merytoryczna, II — w założeniu jedynie kontrolna. Ustawy procesowe przewidują jednak dalsze instancje, najczęściej o charakterze nadzwyczajno-kontrolnym (kasacja, wznowienie postępowania). Kasacja w postępowaniu cywilnym jest środkiem służącym do zaskarzania orzeczeń nieprawomocnych i tworzy quasi-trzecią instancję. W sprawach karnych kasacją zaskarżyć można orzeczenie prawomocne i wykonalne, w związku z czym jest ona instrumentem pozainstancyjnym. Postępowanie przed sądami jest jawne, a wyłączenie lub ograniczenie jawności dopuszczalne jedynie w granicach określonych w ustawie (np. zachowania w tajemnicy okoliczności z uwagi na ważny interes państwa lub interes prywatny, potrzebę ochrony porządku publicznego lub dobrych obyczajów). Szczegółowe zadania i organizacja sądownictwa administracyjnego zostały określone w przepisach ustawy z dnia 25 lipca 2002 r., prawo o ustroju sądów administracyjnych³⁷. Wprowadzono nimi, począwszy od dnia 1 stycznia 2004 r., dwa szczeble sądownictwa administracyjnego: sądy administracyjne I instancji, którymi są Wojewódzkie Sądy Administracyjne (art. 3 § 1 ustawy) oraz sąd II instancji, którym jest Naczelny Sąd Administracyjny (art. 3 § 2 ustawy). W ten sposób zrealizowana została na gruncie sądownictwa administracyjnego zasada dwuinstancyjności, wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Nadrzędność Konstytucji w systemie źródeł prawa podlega sądowej kontroli prawa z Konstytucją. Nie sposób tu nie wspomnieć o **Trybunale Konstytucyjnym (TK)**. Organ ten wyposażony jest w prawo przeprowadzania kontroli. Orzeczenia przez niego wydawane mają charakter bezwzględny: są ostateczne i eliminują normę uznaną za niekonstytucyjną z porządku prawnego. Prawo do godności w TK respektowane jest przez rozpatrywanie skargi konstytucyjnej wnoszonej przez obywateli z powodu naruszenia przez organy władzy publicznej ich konstytucyjnych praw³⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) to polski jednoosobowy organ państwowy ustanowiony w 1987 r., a powołany w 1988 r. Rzecznik

³⁷ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1647).

³⁸ G. Kryszewski, *Trybunał konstytucyjny*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, M. Grzybowski et al. (red.), Białystok 2009, s. 334-336.

Praw Obywatelskich pełni funkcję ombudsmana³⁹ jako samodzielny organ konstytucyjny (organ ochrony prawa). Artykuł 208 Konstytucji RP stanowi, że RPO stoi: „na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”⁴⁰. Wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych łączą działalność Rzecznika w sposób bezpośredni z obywatelem. Punktem wyjścia dla podjęcia czynności przez Rzecznika musi być powzięcie informacji o konkretnym przypadku naruszenia praw lub wolności jednostki. Zapoznając się z wnioskiem może: podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości, czy też nie podjąć sprawy.

Mała aktywność podmiotów państwowych i samorządowych w Polsce przyczyniła się do aktywnego działania **organizacji pozarządowych**, do których zaliczamy stowarzyszenia i fundacje. Organizacje te starają się współpracować z organami władzy i administracji w zakresie przekazywania wiedzy na temat potrzeb osób autystycznych. Współpracują z powyższymi organami, aby rodzaj niepełnosprawności był ujmowany w planach i strategiach jednostek samorządu terytorialnego. Beneficjenci o wysokim stopniu niepełnosprawności bardzo często nie są ujmowani w zasadach konkursów, co za tym idzie, organizacje pozarządowe zajmujące się autyzmem nie są w stanie wygrywać powyższych konkursów. Stowarzyszenia jak i fundacje starają się podejmować wspólnie przedsięwzięcia polegające między innymi na realizacji wspólnych projektów, współpracy w dziedzinie szkoleń na temat autyzmu. Organizacje te realizują zadania zlecone przez samorządy w celu wsparcia poszczególnych placówek. Istotną rolę odgrywają jako jednostki wspierające rodziców w kierunku egzekwowania praw przysługujących ich niepełnosprawnym dzieciom.

W większości organizacje pozarządowe zajmujące się autyzmem na terenie Polski są zrzeszone w **Porozumieniu AUTYZM-POLSKA**, które jest porozumieniem organizacji pozarządowych na rzecz dzieci i osób dorosłych z autyzmem i pokrewnymi zaburzeniami oraz ich rodzin. Celem porozumienia jest nawiązanie współpracy trójstronnej między organizacjami pozarządowymi, parlamentem i rządem. Jednym ze skutków

³⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 395 i nast.

⁴⁰ Art. 208 ust. 1 Konstytucji RP..., op. cit.

działalności Porozumienia AUTYZM-POLSKA była wspomniana już wcześniej uchwała Sejmu z dnia 13 lipca 2013 r. – Karta praw osób z autyzmem.

3. Osoby z autyzmem a prawo do godności

3.1. Kim są autyści?

„Obserwowanie dziecka, które raz po raz gryzie własną rękę, kręci popielniczką zupełnie jak w hipnotycznym transie, godzinami tępo gapi się na jakiś pyłek, ryczy jak ranne zwierzę, kiedy się zbliżasz, bije się po twarzy lub rozmazuje na ciele swój kał – a na dodatek patrzy na ciebie, jakbyś był przezroczysty – to jest przerażające. Takie jest właśnie dziecko autystyczne. Ignoruje cię, odrzuca kontakt, nie słucha cię, nie porozmawia, nie pozwoli się dotknąć. Nawet nie spojrzy na innego człowieka. Sprawia wrażenie, jakby jedyną przyjemność i nagrodę dawało mu ciągle powtarzanie groteskowego, często autodestrukcyjnego zachowania. Woli rzeczy od ludzi. Jest samotne, zamknięte w sobie”⁴¹. Wiele napisano na temat autyzmu, ale chyba nikt poza cytowanym wyżej Carlem Delacato nie odważył się na tak bezpośredni, a zarazem tak prawdziwy opis.

Autyzm jest zaburzeniem rozwojowym, które najczęściej pojawia się w ciągu pierwszych trzech lat życia. Traktowany jest jako zaburzenie neurologiczne oddziałujące na pracę mózgu, który jest najbardziej złożonym i zarazem najmniej poznanym układem ludzkiego ciała. Obraz kliniczny jest bardzo skomplikowany, a przyczyny powstawania nieznane. To choroba charakteryzująca się trudnościami komunikacji z innymi ludźmi i w nawiązywaniu więzi społecznych. Ludzie dotknięci autyzmem unikają kontaktu wzrokowego i fizycznego z drugą osobą. Zazwyczaj też trudno jest im zapanować nad emocjami, są nadpobudliwi. Ponadto często występuje nadwrażliwość zmysłów i brak zdolności mowy. Osoby ze spektrum autyzmu najlepiej czują się w miejscach wyciszonych, gdzie nie ma dużo ludzi, dzięki czemu ich zmysły nie zostają „przeładowane” bodźcami zewnętrznymi. Z powodu tych defektów, a zwłaszcza braku zdolności mowy, jest im bardzo trudno komunikować się z otoczeniem. Niektórzy wysoko funkcjonujący autyści kontaktują się z ludźmi poprzez pisanie na

⁴¹ C. Delacato, *Dziwne, niepojęte. Autystyczne dziecko*, Warszawa 1995, s. 18.

klawiaturze komputera czy też tabletu⁴². Badania naukowe udowodniły, że pomimo występowania podobieństw wśród osób autystycznych, między nimi są jednak ogromne różnice⁴³. Spektrum autyzmu obejmuje trzy sfery zaburzeń funkcji mózgu: upośledzeń interakcji społecznych, zaburzeń komunikacji werbalnych jak i niewerbalnych oraz ograniczeń zainteresowania i aktywności społecznej. Powyższe objawy pojawiają się w pierwszych latach życia dziecka i z reguły w mniejszym lub większym stopniu trwają przez całe życie. Osoby z autyzmem różnią się między sobą zarówno poziomem inteligencji jak i rozległością i głębokością zaburzeń. Szacuje się, że około 75% wszystkich osób z autyzmem posiada opóźnienia w rozwoju inteligencji. Istnieje nieliczna grupa szczególnie uzdolnionych, która stanowi zaledwie 10% populacji autystów⁴⁴. Osoby znajdujące się w tej grupie mają zdolności do opanowania kilku języków obcych. Droga do odkrycia potencjału intelektualnego tych osób jest trudna i pełna wyzwań, przede wszystkim dla nich samych, ich rodzin oraz wszystkich osób, które pragną im pomóc.

Światowa Organizacja Zdrowia przy ONZ usystematyzowała poszczególne choroby w Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych ICD-10, w której autyzm jest przyporządkowany do kategorii o symbolu F – zaburzenia psychiczne i zaburzenia rozwojowe⁴⁵, w podgrupie o symbolu F84 – całościowe zaburzenia rozwojowe⁴⁶. Symbol F84 z wyszczególnieniem poszczególnego spektrum autyzmu posiada Nr od F84.0 do F84.9⁴⁷. Powyższe symbole są stosowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia od 1996 r. Natomiast Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) posiada odrębną klasyfikację stanowiącą o orzecznictwie, gdzie na podstawie badania lekarz orzecznik wydaje orzeczenie o: całkowitej niezdolności do pracy oraz samodzielnej

⁴² Zob. szerzej: U. Drozdowska et al., *Prawa pacjenta*, Warszawa 2016; W. Dykcie, *Autyzm kontrowersje i wyzwania*, Poznań 2004; U. Frith, *Autyzm. Wyjaśnienia tajemnicy*, Gdańsk 2008; T. Gałkowski, *Autyzm w rodzinie – ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 1993; H. De Clarcq, *Autyzm od wewnątrz – przewodnik*, Warszawa 2007.

⁴³ J. Bluestone, *Materia autyzmu. Łączenie wątków w spójną teorię*, Warszawa 2012, s. 1.

⁴⁴ Zob. szerzej: C. Stock, *Nie-zgrane dziecko*, Gdańsk 2012; por.: M. Abramowicz, A. Strzałkowska, *Upragniona i niezośna dorosłość*, Gdańsk 2014; J. Bluestone, *Materia autyzmu. Łączenie wątków w spójną teorię*, Warszawa 2012; C. Delacto, *Dziwne niepojęte. Autystyczne dziecko*, Warszawa 1995.

⁴⁵ Zał. nr 6 do Zarządzenia nr 65/2007/DSOZ Prezesa NFZ z dnia 20 września 2007 r. w sprawie określania warunków zawierania umów.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

egzystencji (dawna I grupa inwalidzka), całkowitej niezdolności do pracy (dawna II grupa inwalidzka) oraz częściowej niezdolności do pracy (dawna III grupa inwalidzka)⁴⁸. Autyzm jako przyczyna niepełnosprawności został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2010 r. – oznaczono go symbolem 12-C⁴⁹. Do całościowych zaburzeń zaliczono m.in. autyzm, autyzm atypowy, autyzm dziecięcy jak i zaburzenia autystyczne czy zespół Aspergera. W przypadku osób powyżej 16 roku życia, w stosunku, do których orzeka się stopnie niepełnosprawności, należy zauważyć, że traktowane jest, jako „całościowe zaburzenie rozwojowe powstałe przed 16 rokiem życia, z utrwalonymi zaburzeniami interakcji społecznej i/lub komunikacji werbalnej, oraz stereotypami zachowań, zainteresowań i aktywności o co najmniej umiarkowanym stopniu nasilenia”⁵⁰. Natomiast symbole przyczyn niepełnosprawności od nr 1 do 10 odnoszą się bezpośrednio do konkretnych schorzeń tj.: 01-U – upośledzenie umysłowe, 03-L – zaburzenia głosu, mowy i choroby słuchu, czy też 08-T – choroby układu pokarmowego.

Ta krótka charakterystyka zaburzeń ze spektrum autyzmu wskazuje, iż co do zasady autysta nie jest upośledzony fizycznie, tj. nie musi przełamywać barier architektonicznych, mimo to potrzebuje bardzo specyficznych warunków socjalno-bytowych.

3.2. Regulacje prawne i orzecznictwo krajowe a potrzeby osób z autyzmem

Prawa osób niepełnosprawnych mogą być realizowane na podstawie aktów prawnych, które nie zawsze są zgodne z potrzebami i oczekiwaniami osób ze spektrum autyzmu. Wskazane wcześniej akty prawne dotyczą ogólnie praw osób niepełnosprawnych, natomiast osoby ze spektrum autyzmu stanowią grupę szczególnie zależną od pomocy innych. Programy wsparcia osób niepełnosprawnych najczęściej wykluczają osoby autystyczne ze względu na ich specyficzne potrzeby i ograniczenia. Najczęściej bywa tak, że w systemie pomocy społecznej, jak i rehabilitacji społeczno-zawodowej, nie przewiduje się osób z autyzmem. Dyskryminacja

⁴⁸ Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. 1998, Nr 162, poz. 1118 ze zm.).

⁴⁹ Rozporządzenie MGPIPS z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. 2003 r., Nr 139, poz. 1328).

⁵⁰ Ibidem.

przejawia się w szczególności w dostępie do placówek dziennej i całodobowej opieki oraz rehabilitacji. Problem dotyczy m.in. osób z autyzmem, oraz wielu osób z niepełnosprawnymi ruchowo i intelektualnie. Przewidziane w systemie wsparcie w placówkach takich, jak środowiskowe domy pomocy społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, czy domy pomocy społecznej nie uwzględniają w kosztach i zasadach finansowania tych instytucji konieczności zwiększonej codziennej opieki dla tych osób. Dyskryminacja osób z autyzmem w Polsce jest więc podwójna, tj. występuje w stosunku do osób pełnosprawnych, jak i w stosunku do innych osób niepełnosprawnych.

Należy podkreślić, jedynym systemowym rozwiązaniem w Polsce dotyczącym osób autystycznych jest prawo do edukacji oraz zasady organizowania nauki dla uczniów z autyzmem, które regulują następujące akty prawne: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 70), ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (art. 1, art. 5, art. 14, art. 14a, art. 17, art. 58, art. 71b) oraz wydane do ustawy rozporządzenia ministra edukacji.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, które weszło w życie z dniem 1 września 2015 r. z wyjątkiem części zapisów (§ 7 ust. 2–6), które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.⁵¹, wprowadza m.in. postulowane przez środowiska osób niepełnosprawnych, w tym rodziców dzieci z autyzmem, zmiany w obszarze specjalnych potrzeb edukacyjnych. Wprowadzono m.in.:

- zobowiązanie do dodatkowego zatrudniania nauczycieli posiadających kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej w celu współorganizowania kształcenia uczniów niepełnosprawnych, specjalistów, asystenta, o którym mowa w art. 7 ust. 1e ustawy o systemie oświaty (w przypadku klas I-III szkoły podstawowej), lub pomocy nauczyciela w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego i szkołach ogólnodostępnych, w których kształceniem

⁵¹ Rozporządzenie MEN z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz.U. 2015, poz. 1113).

specjalnym są objęci uczniowie posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na autyzm, w tym zespół Aspergera, lub niepełnosprawności sprzężone;

- możliwość, za zgodą organu prowadzącego, zmniejszenia liczby dzieci w oddziale integracyjnym przedszkola lub liczby uczniów w oddziale integracyjnym szkoły w stosunku do liczby określonej obecnie w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o systemie oświaty;
- określenie jakie zajęcia rewalidacyjne powinny być w szczególności uwzględnione w indywidualnych programach edukacyjno-terapeutycznych opracowywanych dla uczniów niewidomych, niesłyszących, z afazją lub z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera⁵².

W styczniu 2016 roku został wystosowany apel przez Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, przy wsparciu organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą osobom niepełnosprawnym do Pani Beaty Szydło Prezesa Rady Ministrów w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPON)⁵³. Celem powyższej Konwencji jest popieranie, ochrona oraz zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełno sprawnościami, oraz poszanowanie ich przyrodzonej godności. Podstawowym wyzwaniem Konwencji pozostaje zapewnienie skuteczności postanowień tego aktu prawnego zarówno za pomocą instrumentów prawa wewnętrznego, jak i w drodze mechanizmów międzynarodowych. Organem odpowiedzialnym na arenie międzynarodowej za monitorowanie przestrzegania postanowień Konwencji jest Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych, ustanowiony w drodze art. 34 KPON. Oprócz swoich podstawowych funkcji, Komitet, na mocy art.1 ust. 1 Protokołu fakultatywnego do KPON, „może przyjmować oraz zapoznawać indywidualne zawiadomienia ze strony, osób lub grup osób, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez

⁵² Ibidem.

⁵³ Zob. Apel RPO w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, nr XI.516.1.2015.AB z dnia 21.01.2016 r.

państwo-stronę postanowień Konwencji⁵⁴. W efekcie Komitet może zalecić organom państwa odpowiednie działania naprawcze, lub zmiany o charakterze legislacyjnym. Prawo składania skarg indywidualnych nie przysługuje jednak polskim obywatelom, ani innym osobom, które zostały pokrzywdzone w wyniku działania, lub zaniechania polskich instytucji publicznych. Do chwili obecnej Polska nie podpisała, ani ratyfikowała Protokołu fakultatywnego Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, mimo że do końca 2015 roku Protokół fakultatywny został ratyfikowany przez 88 państw członkowskich ONZ, w tym 21 państw UE.

W powyższym apelu RPO podkreślił, że brak ratyfikacji Protokołu przez Polskę dla osoby z niepełnosprawnością stanowi poważne ograniczenie możliwości dochodzenia praw przyznanych w drodze tej Konwencji. Natomiast stanowisko polskiego rządu w sprawie ratyfikacji Protokołu pozostaje negatywne⁵⁵. Jednak RPO deklaruje, że będzie w dalszym ciągu zabiegał o zmianę decyzji rządu w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Jeżeli chodzi o orzecznictwo, to coraz częściej przed WSA i NSA toczą się sprawy dotyczące osób autystycznych. Należy zauważyć, że opiekunowie upominają się o prawa dla swoich podopiecznych. Wszelkiego rodzaju decyzje administracyjne często są krzywdzące dla podopiecznych. Natomiast bardzo ograniczone jest orzecznictwo dotyczące dorosłych osób autystycznych, które są w większości ubezwłasnowolnione, rodzice są w podeszłym wieku lub ich brak, a opiekunowie prawni z reguły nie kwapią się, aby za bardzo pomagać dorosłym osobom, które nie są w stanie samodzielnie upomnieć się o swoje prawa.

Największa ilość orzeczeń dotyczy specjalistycznych usług opiekuńczych (SUO), które bardzo trudno uzyskać osobom autystycznym. Zgodnie z art. 8 Ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁵⁶ ośrodki pomocy społecznej winne organizować wsparcie społeczne osobom, które mają duże trudności w codziennym funkcjonowaniu w środowisku w zakresie:

⁵⁴ Zob. *Protokół fakultatywny do KPON*; tryb dostępu: www.rpo.gov.pl/sites/default/files/PL_Protokol_fakultatywny_do_Konwencji_o_prawach_osob_niepelnosprawnych_tlumaczenie_robocze.pgf [06.08.2016].

⁵⁵ *Odpowiedź na apel RPO, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, Pani Elżbiety Rafałskiej, z dnia 23.03.2016 r., tryb dostępu: www.rpo.gov.pl [06.08.2016].

⁵⁶ *Ibidem*.

edukacji, zatrudnienia oraz w sprawach bytowych. Usługi opiekuńcze należą do zadań zleconych gminy. Jeżeli WSA uchyli decyzję, wraca ona do organu decyzyjnego, który wystawia decyzję zgodną z oczekiwaniem skarżącego. Procedura nie zostaje zakończona, ponieważ gmina nie posiada środków na powyższe usługi. Gmina występuje z zapotrzebowaniem do urzędu wojewódzkiego, który przyznaje powyższą kwotę na kolejny rok. Walka rodziców czy też opiekunów często trwa bardzo długo – najczęściej co najmniej dwa lata⁵⁷.

Pojawiają się także problemy związane z transportem dzieci do niepublicznego przedszkola poza teren gminy, w której zamieszkuje dziecko autystyczne. Jeżeli gmina nie posiada przedszkola specjalistycznego, powinna zapewnić dowóz dziecka do przedszkola specjalistycznego.

Pojedyncze orzeczenia dotyczą m.in. skierowania do Ośrodka Domu Samopomocy, refundacji pokrycia kosztów rehabilitacyjnych, czy też odmowy udzielenia zasiłku stałego.

W Polsce, mimo tego, że coraz więcej osób i instytucji podejmuje działania na rzecz zapewnienia specjalistycznej pomocy, wciąż brakuje systemowego podejścia. Pomoc jest bardzo fragmentaryczna. Chociaż istnieje wiele dobrych wzorów wypracowanych przez organizacje rodziców i profesjonalistów, wciąż zdecydowana większość osób z autyzmem nie ma dostępu ani do opieki medycznej, ani pomocy społecznej, ani zatrudnienia. Dobre praktyki nie są wychwytywane przez decydentów mających wpływ na prawdziwie systemowe rozwiązania⁵⁸.

Kolejnym elementem składającym się na godność osoby autystycznej jest możliwość realizacji prawa do pracy. Osoby ze spektrum autyzmu obecnie w Polsce praktycznie nie pracują. Orzecznictwo sądowe w naszym kraju nie odnotowało ani jednego roszczenia dotyczącego realizacji pracowniczego zatrudnienia osób ze spektrum autyzmu. Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

⁵⁷ Zob. orzeczenia WSA dotyczące specjalistycznych usług opiekuńczych: II SA/ Bk z dn. 22.06.2010 r., WSA Białystok, II S.A. Łd 300/08 z dn. 20.08.2008 r., WSA Łódź, II S.A./Rz 512/05 z dn. 1.03.2006 r., WSA Rzeszów, II S.A./Sz 966/06 z dn. 15.11.2006 r., WSA Szczecin.

⁵⁸ Zob. A. Rajner i J. Wygnańska, *Rzecznictwo*, Warszawa 2004.

niepełnosprawnych⁵⁹ i Ustawa o pomocy społecznej⁶⁰ powinny gwarantować osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie na rynku pracy i taki poziom zabezpieczenia społecznego, który nie spychałby tych ludzi na margines. Ale niestety, jest wręcz odwrotnie – pogłębiają marginalizację życia osób ze spektrum autyzmu.

Autor niniejszego opracowania obronił w 2015 r. pracę magisterską pt. „Prawo do pracy osób z niepełnosprawnością – autyzmem w prawie i praktyce (na podstawie województwa podlaskiego)”, w której podjął próbę ustalenia, na ile polskie prawo i realia rynku pracy umożliwiają osobom z niepełnosprawnością – autyzmem, realizację prawa do pracy. Na jej podstawie należy stwierdzić, że prawo do pracy osób autystycznych nie jest dostatecznie zagwarantowane. W praktyce osoby ze spektrum autyzmu praktycznie nie pracują, przez co są wykluczone społecznie. W wyjątkowych przypadkach korzystają z pilotażowych projektów, kiedy to ograniczona ilość osób autystycznych otrzymuje pracę na czas określony. Teza, którą postawił autor we wstępie: „polskie prawo do pracy i realia rynku pracy umożliwiają osobom z niepełnosprawnością – autyzmem, uzyskanie pracy”, nie sprawdziła się. Należy podkreślić, że praca zapewne nie jest do końca obiektywna ze względu na niepełnosprawność autora, ale mimo to, jak się wydaje, określa ogólne możliwości zatrudnienia osób ze spektrum autyzmu. Realizując cel i weryfikując tezę pracy, przeprowadzono rozważania i badania, wypracowano wstępne wnioski:

1. Ani jeden badany pracodawca nie zatrudnia osoby ze spektrum autyzmu.
2. Ani jeden badany pracodawca nie zatrudniłby osoby ze spektrum autyzmu (mimo że zatrudnia choćby osoby z Zespołem Downa).
3. Brak świadomości społeczeństwa o istocie i konsekwencjach autyzmu.
4. Pracodawcy podkreślają, że możliwe może być zatrudnienie po utworzeniu stanowiska pracy.
5. Potrzebna jest pomoc finansowa i organizacyjna władz państwowych i samorządowych.

⁵⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046, 1948, z 2017 r. poz. 777, 935, 1428).

⁶⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, 1583, 1948, 2174, z 2017 r. poz. 38, 60, 624, 777, 1292, 1428, 1475).

6. Brak rozwiązań prawnych dotyczących bezpośrednio osób ze spektrum autyzmu.
7. Problem w kontakcie z osobą autystyczną stanowi przede wszystkim ograniczona mowa czynna.
8. Lekceważące podejście pracodawców do problemu autyzmu⁶¹.

Ze względu na specyficzny rodzaj schorzenia, jakim jest autyzm, należy podkreślić, że nie wyszczególniono tej choroby w przepisach prawnych dotyczących prawa do pracy. Osoba ze spektrum autyzmu odnajdzie się na rynku pracy wówczas, gdy utworzy się jej specyficzne warunki do pracy, które pomogą jej w miarę godnie funkcjonować w społeczeństwie. Koszty te będą znacznie niższe od kosztów leczenia, terapii, rehabilitacji i utrzymania w domu pomocy społecznej, czy też w zakładzie leczniczym. Mądre podejście władz państwowych, samorządowych jak i organizacji pozarządowych ułatwi życie osobom ze spektrum autyzmu, a co za tym idzie przyczyni się do rozwoju demokratycznego społeczeństwa.

Próbę odnalezienia się na rynku pracy autor podjął w kwietniu 2016 roku. Początkowo miał być zatrudniony na stanowisku biurowym. Spotkanie z pracodawcą w tej sprawie doszło do skutku pod koniec marca 2016 r. Okazało się, że jest możliwość zatrudnienia na 0,55 etatu w Zakładzie Aktywizacji Zawodowej (ZAZ)⁶². Umowa o pracę miała być zawarta na zastępstwo, ponieważ osobie niepełnosprawnej, która jest zatrudniona, z dniem 31.03.2016 r. wygasa orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. W rzeczywistości nie było to jednak stanowisko pracownika biurowego, lecz pracownika zajmującego się naprawą i recyklingiem. Autor miał pracować do momentu otrzymania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności przez pracownicę, która znajduje się na urlopie bezpłatnym. Nieoficjalnie autor miał nie pracować na powyższym stanowisku, lecz „poruszać się w meandrach prawnych” (zwrot prezesa ZAZ-u). Po dwóch tygodniach okazało się, że pracownica, o której była mowa wcześniej, nie otrzymała oczekiwanego orzeczenia o znacznym

⁶¹ M. Oksztulski, *Prawo do pracy osób z niepełnosprawnościami – autyzmem w prawie i praktyce (na podstawie województwa podlaskiego)*, Białystok 2015, praca magisterska napisana pod opieką naukową dr hab. M. Perkowskiego, prof. UwB, na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

⁶² Rozporządzenie MPiPS z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywizacji zawodowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 850).

stopniu niepełnosprawności, natomiast o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Orzeczenie nie satysfakcjonowało pracodawcę. Orzeczenie autora natomiast było jak najbardziej trafne. Po przeanalizowaniu regulaminu ZAZ-u autor doszedł do wniosku, że oprócz prac fizycznych osoby niepełnosprawne oficjalnie nie mogą zajmować innych stanowisk w ZAZ. Wszystkie ZAZ-y w Polsce oferują tylko i wyłącznie osobom niepełnosprawnym stanowiska pracowników fizycznych. W ZAZ ilość stanowisk pracy jest zgodna z limitem zatwierdzonym przez Urząd Marszałkowski. Po przepracowaniu całego miesiąca autor dowiedział się, że będzie zatrudniony na okres próbny jeszcze w maju, lecz umowy nie dostał. Dnia 10 maja 2016 r. czyli po przepracowaniu 40 dni, otrzymał umowę o pracę na okres próbny od dnia 1 kwietnia 2016 r. do dnia 31 maja 2016 r., która została zawarta w dniu 1 kwietnia 2016 r. Umowa zawierała załącznik, w którym opisane zostały obowiązki pracownika na stanowisku naprawy i recyklingu:

- segregowanie i układanie dodatków krawieckich (nici, szpilki, igły, nożyczki);
- prasowanie szwów;
- szycie na maszynie;
- naszywanie aplikacji;
- ręczne zszywanie materiałów;
- obrysowywanie i wycinanie szablonów na materiale;
- odpruwanie/przyszywanie guzików;
- rozpruwanie materiałów;
- przerabianie materiałów trwałych;
- uprzątnięcie stanowiska pracy – zmiatanie, odkurzanie;
- inne, zlecone przez Zarząd Stowarzyszenia.

W trakcie rozmowy z prezesem stowarzyszenia Autor dowiedział się, że umowa o pracę nie zostanie przedłużona, ponieważ jego samodzielność nie pozwala na pracę indywidualną bez asystenta. Możliwość zatrudnienia może dojść do skutku po jego usamodzielnieniu się. Natomiast ZAZ nie zatrudnia asystentów osób niepełnosprawnych, lecz trenerów pracy. Trener pracy ma pod opieką wielu pracowników niepełnosprawnych. W tym samym dniu w trakcie rozmowy, psycholog

zapropował, aby autor został w ZAZ autentycznie na stanowisku naprawy i recyklingu – autor nie zgodził się, czując się upokorzony i wykorzystany przez pracodawcę.

W roku 2013 powstał raport „Autyzm – Sytuacja Dorosłych”, który dotyczył sytuacji dorosłych osób z autyzmem w Polsce. Badania przeprowadzono w 7 województwach (określonych przez grantodawcę i spełniających kryteria reprezentatywności), przy bardzo dużym zaangażowaniu regionalnych organizacji pozarządowych. Dostarcza on cennych danych na temat sytuacji dorosłych osób z autyzmem w Polsce w zakresie wspierania ich i rodzin przez administrację samorządową, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, różnego rodzaju placówki i organizacje pozarządowe. Jest też rozdział o potrzebach osób z autyzmem i systemie wsparcia dla nich w świetle opinii ich opiekunów i rodziców. W końcowej części raportu przedstawiono rekomendacje, które zdaniem autorów powinny być brane pod uwagę przy opracowaniu wszelkich programów, strategii i planów w ramach polityki w dziedzinie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oraz rehabilitacji społecznej i aktywizacji zawodowej. Do raportu dołączono listę placówek, które według deklaracji czy wiedzy respondentów, są otwarte na uwzględnienie potrzeb osób z autyzmem lub przynajmniej gotowe do ich przyjęcia⁶³. Obraz wsparcia dla dorosłych osób z autyzmem wyłaniający się z badania jest alarmujący, a i tak należy przyjąć, że jest bardziej optymistyczny, niż ma to miejsce w rzeczywistości. Po pierwsze, można się spodziewać, że na ankiety odpowiadały bardziej zaangażowane w pomoc osobom z autyzmem podmioty⁶⁴. Po drugie, część przedstawicieli administracji publicznej podawała znacznie zawyżone dane na temat wsparcia osób z autyzmem. W kilku przypadkach, kiedy podawane dane stały w jawnej sprzeczności z wiedzą organizacji na danym terenie, dokonano ich weryfikacji. Wykazała ona nieprawdziwość danych, ujawniając, że deklarowanego wsparcia *de facto* nie było, że podana liczba osób z autyzmem w określonych typach placówek była w rzeczywistości liczbą wszystkich osób niepełnosprawnych, *etc.*⁶⁵

⁶³ Zob. Raport 2013, *Autyzm – Sytuacja Dorosłych*, Warszawa 2013.

⁶⁴ Część podmiotów otwarcie przyznawała, że nie wypełni ankiety, gdyż nie ma żadnych programów wsparcia dla osób z autyzmem.

⁶⁵ Raport 2013, *Autyzm...*, op. cit.

Powyższy raport zwrócił uwagę na dramatycznie niską liczbę różnego typu placówek, które przyjmują dorosłe osoby z autyzmem, brak danych o liczbie dorosłych osób z autyzmem i skali ich potrzeb, jak również na to, że urzędnicy i kadry instytucji publicznych o specyfice autyzmu nie posiadają dostatecznej wiedzy o potrzebach osób z autyzmem. Wskazano, że brak odpowiedniej opieki medycznej dla osób z autyzmem. Zwrócono uwagę na brak działań ze strony administracji, mających na celu poprawę sytuacji dorosłych autystów. Organy samorządowe w bardzo niskim stopniu współpracują z innymi instytucjami i organizacjami pomagającymi dorosłym osobom autystycznym. Zwrócono także uwagę na bardzo trudną sytuację rodzin dorosłych osób z autyzmem, natomiast częsty brak zgłaszania przez nich potrzeb do organów publicznych wskazuje na ogromny lęk i poczucie bezradności.

Wyniki badań wskazują, że osoby autystyczne, jak i ich rodziny, są dyskryminowane przez służby publiczne poprzez działania konkretnych urzędów, jak i na poziomie systemowym – przez rozwiązania prawne, nawet w porównaniu do innych grup osób niepełnosprawnych. Natomiast najważniejszymi rekomendacjami powyższego raportu są ograniczenia dyskryminacji osób z autyzmem poprzez podjęcie szeregu działań przez wszystkie szczeble władzy i administracji, organizacje działające na rzecz osób z autyzmem i ich rodzin. Konieczna jest również współpraca między nimi.

W 2014 roku został opracowany przez Autism-Europe raport dotyczący sytuacji osób autystycznych⁶⁶. Wyniki powyższego raportu są szokujące, mimo że dotyczą tylko wybranych problemów osób autystycznych. Przykładowo, realizacja prawa wynikającego z art. 24 Konwencji osób niepełnosprawnych jest niemożliwa dla osób autystycznych (z trudnościami w komunikacji) i niepełnosprawnością intelektualną, gdyż w programie edukacyjnym Erasmus brakuje przejrzystych i dobrze uporządkowanych informacji dotyczących dostępności i dostosowania do potrzeb niepełnosprawnych studentów⁶⁷.

⁶⁶ *Raport Autism-Europe 2014, z implementacji Konwencji*, tryb dostępu: www.autismeurope.org [05.08.2016].

⁶⁷ Zob. Program Erasmus plus, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/indetex_en.htm [05.08.2016]. Warto jedynie nadmienić, że w prawie unijnym brak jest regulacji prawnej dotyczącej wzajemnego „przedkładania” orzeczeń o niepełnosprawności. Systemy orzekania o niepełnosprawności we wspomnianych krajach są niejednolite, a każde

Nawiązując z kolei do Dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudniania i pracy⁶⁸, brakuje przepisów dotyczących dostępu do kształcenia zawodowego. Należy podkreślić, że możliwość specjalistycznego kształcenia zawodowego, mającego na celu zdobycie kompetencji i umiejętności zawodowych, jest niezbędnym warunkiem zapewnienia dostępu do zatrudnienia dla osób z zaburzeniami rozwojowymi. W powyższej Dyrektywie w art. 3 ust. 1 lit. b) nie jest jasne, kto i w jaki sposób powinien zapewnić możliwość dostosowanego kształcenia zawodowego dla osób z zaburzeniami rozwojowymi⁶⁹. W raporcie podkreśla się, że aktualnie dostępne zbiory danych na temat niepełnosprawności nie badają uczestnictwa osób niepełnosprawnych w innych dziedzinach codziennego życia niż zatrudnienie, takich jak np. dostęp do sportu, rekreacji i wydarzeń kulturalnych, uczestnictwo w życiu społecznym i politycznym, dostęp do ogólnej i specjalistycznej opieki zdrowotnej dla osób niepełnosprawnych, dostęp do usług w zakresie rehabilitacji i rehabilitacji fizycznej, psychologicznej, społecznej i zawodowej, instytucjonalizacja w zamkniętych i odizolowanych ośrodkach mieszkalnych wobec dostępności alternatywnej opcji mieszkalnictwa wspieranego, umożliwiającego życie w lokalnej społeczności. Dane raportu są bardzo skromne, dotyczą tylko częściowo edukacji i zatrudnienia ogólnie osób niepełnosprawnych.

państwo stosuje własne kryteria orzekania o niepełnosprawności. Wobec powyższego osoba, legitymująca się dokumentem potwierdzającym niepełnosprawność, wydanym przez jedno z państw członkowskich Unii Europejskiej, nie może być traktowana, w świetle przepisów prawa polskiego jak osoba niepełnosprawna, co utrudnia mobilność w ramach UE – zob. regulacje prawne dotyczące orzekania o niepełnosprawności w prawie unijnym, tryb dostępu: www.autismeurope.org www.niepelnosprawni.gov.pl/art,14,uznawanie-dokumenow-obrebie-unii-europrjskiej [05.08.2016].

⁶⁸ Dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudniania i pracy (Dz.U. WE L. 303 z 212 2000). Zob. art. 17 Dyrektywy Rady 2000/78/WE: „Niniejsza dyrektywa nie nakłada wymogu, aby osoba która nie jest kompetentna ani zdolna bądź dyspozycyjna do wykonywania najważniejszych czynności na danym stanowisku lub kontynuacji danego kształcenia, była przyjmowana do pracy, awansowana lub dalej zatrudniana, nie naruszając obowiązku wprowadzania racjonalnych zmian uwzględniających potrzeby niepełnosprawnych”.

⁶⁹ Ibidem.

Kolejnym przykładem naruszenia prawa do godności jest Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich z 2015 roku⁷⁰, dotyczący dostępności edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Odnosi się on do raportu przygotowanego na podstawie badań „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”. Jest bogaty, ciekawy, wnosi wiele wartości poznawczych, a mimo to do końca nie satysfakcjonuje. Wskazuje się na osoby różnego rodzaju niepełnosprawnościami, tj. na osoby głuche, niewidome, niepełnosprawne ruchowo oraz chore psychicznie. Autyzm wymyka się jednak tej klasyfikacji. W ogólnej liczbie osób z niepełnosprawnościami autyści mogą znikać. Autor niniejszego rozdziału stawia tezę: osoby z autyzmem zostały włączone *in gremio* do grupy osób psychicznie chorych. Jeśli tak jest, to należy stanowczo temu zaprzeczyć.

Kolejnym przykładem na dyskryminację autystów jest odpowiedź na Interpelację posła Jacka Żalka nr 1768 do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studentów i doktorantów z autyzmem, w której to interpelacji zapytano:

1. Czy MNiSW dostrzega problem studentów i doktorantów z autyzmem, którzy intelektualnie w pełni odpowiadają wymaganiom stawianym przez system szkolnictwa wyższego, a posiadają jedynie trudności z mówieniem?
2. Czy Pan Minister posiada informacje ile osób z autyzmem studiuje na uczelniach wyższych w Polsce? Jeśli tak, to proszę o podanie ilości tych studentów i uczelni na których studiują.
3. Czy w opinii Pana Ministra istnieje możliwość stworzenia mechanizmów wsparcia ze strony MNiSW dla studentów, doktorantów z autyzmem? Na czym takie wsparcie ze strony MNiSW mogłoby polegać?
4. Czy Pan Minister zapoznał się z publikacją Rzecznika Praw Obywatelskich: *Zasada równego traktowania – prawo i praktyka, nr 16. Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami*, w której nie ma ani jednego zdania o

⁷⁰ Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka”, nr 16, *Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2015.

osobach z autyzmem? Czy w opinii Pana Ministra może to być dyskryminacja tych osób?

5. Jakie w opinii MNiSW mogą być potencjalne źródła finansowania projektu badawczego, który byłby realizowany przez uczelnię wyższą, a jego celem byłoby kompleksowe opracowanie mechanizmów, narzędzi, komunikatorów, instrumentarium do tego, by osoby z autyzmem mogły być studentami lub doktorantami?⁷¹

Odpowiedzi na interpelację udzielił sekretarz stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego Aleksander Bobko. Według niego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego podjęło szereg działań zmierzających do umożliwienia odbywania studiów i studiów doktoranckich przez osoby niepełnosprawne. Należy jednak zaznaczyć, że adresatem działań legislacyjnych podejmowanych przez Ministerstwo są wszystkie osoby z orzeczoną niepełnosprawnością, nie zaś wyodrębniona grupa, jaką stanowią studenci i doktoranci dotknięci autyzmem. W obowiązującym stanie prawnym dostosowanie pomocy do potrzeb określonych grup osób niepełnosprawnych, takich jak studenci i doktoranci cierpiący na autyzm, pozostaje w gestii autonomii uczelni. To właśnie władze i administracja uczelni znają najlepiej problemy studentów i doktorantów niepełnosprawnych pobierających naukę w danej uczelni, dlatego to na nich ciąży obowiązek dostosowania form pomocy do potrzeb osób z określonym rodzajem niepełnosprawności⁷².

Należy podkreślić, że autyzm charakteryzują poważne ilościowe i jakościowe zaburzenia w komunikacji, sferze społecznej, oraz zachowaniu. Istnieją grupy osób autystycznych, które nie porozumiewają się werbalnie. Ze względu na głębokość zaburzeń autystycznych nie rozwinęła się u nich mowa werbalna. Natomiast dotacja na studenta lub, doktoranta ze spektrum autyzmu, który nie jest wyodrębniony jako

⁷¹ Interpelacja nr 1768 do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studentów i doktorantów z autyzmem z dnia 14 marca 2016 r., tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2E79C282> [08.08.2016].

⁷² Odpowiedź na interpelację nr 1768 w sprawie studentów i doktorantów z autyzmem z dnia 29 marca 2016 r., tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=72C0317B> [08.08.2016].

oddzielna i specyficzna grupa ma wagę 1,4⁷³. Taki podział jest krzywdzący dla studentów i doktorantów z ASD.

Wnioski

Autyzm staje się chorobą naszych czasów, a zarazem problemem społecznym. Z roku na rok rośnie liczba osób z autyzmem, który postrzegany jako choroba cywilizacyjna. Niestety polskie prawo i programy polityki społecznej nie są w wielu wymiarach dostosowane do specyfiki tej niepełnosprawności. Osoby z autyzmem są w Polsce podwójnie dyskryminowane: jako osoby niepełnosprawne w stosunku do osób zdrowych, a jako osoby z autyzmem w stosunku do osób niepełnosprawnych ze względu na brak dostępu do wielu form wsparcia oferowanych osobom niepełnosprawnym. W tej sytuacji wiele osób autystycznych po zakończeniu edukacji skazanych jest na całkowitą izolację w domu rodzinnym, pod opieką starzejących się i schorowanych rodziców.

Należy zauważyć, że mała świadomość społeczna ludności, przyczynia się do późniejszej diagnozy. Obecnie środki masowego przekazu, tj. przede wszystkim Internet, pomagają rodzicom w podjęciu decyzji o wczesnej diagnozie zaburzonego emocjonalnie dziecka. Wczesna diagnoza, intensywna terapia i rehabilitacja są bardzo istotne w dalszym życiu osoby autystycznej. Chcąc ograniczyć skutki zaburzeń autystycznych należy zastosować edukację jak i kompleksową, długoterminową a zarazem wielospecjalistyczną opiekę. Mając te narzędzia można zmniejszyć zakres niepełnosprawności w poszczególnych okresach życia (w wieku dziecięcym, młodzieńczym i dorosłym).

Autyzm jest specyficzną niepełnosprawnością, która przez wiele lat nie posiadała własnej identyfikacji nie tylko w Polsce, ale również na całym świecie. Opieka nad osobą autystyczną pociąga za sobą wysokie koszty, podobnie, jak leczenie, rehabilitacja, edukacja, mieszkalnictwo czy praca.

⁷³ Ibidem. Sposób podziału dotacji uzależnia wysokość otrzymywanej dotacji od liczby studentów i doktorantów będących osobami z niepełnosprawnościami. Wyróżnia się 3 grupy niepełnosprawności, tj. niesłyszący i słabo słyszący z wagą 3,6, niewidomi, słabo widzący lub z dysfunkcją narządów ruchu, z wagą 2,9, oraz pozostałe rodzaje niepełnosprawności, z wagą 1,4 (do której zaliczane jest spektrum autyzmu) - zob. Załącznik nr 11 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. Nr 463).

Ratyfikowana konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje Polskę do traktowania osób niepełnosprawnych na równi z osobami zdrowymi. Natomiast brak jest w niej podejścia subiektywnego do poszczególnych niepełnosprawności ze szczególnym uwzględnieniem osób ze spektrum autyzmu.

Warto też zauważyć, że brak danych statystycznych dotyczących ilości osób autystycznych w Polsce nie sprzyja podejmowaniu skutecznych kroków w niesieniu pomocy niepełnosprawnym. Należy monitorować sytuację tej grupy osób, której ilość, według różnych szacunków, wzrasta w tempie niepokojącym.

Brak odpowiednich aktów prawnych obliguje organizacje zajmujące się problemami osób autystycznych do utworzenia ponadpartyjnej Parlamentarnej Grupy ds. Autyzmu w obecnej kadencji, której celem będzie stworzenie systemowego rozwiązania dotyczącego wszystkich problemów związanych z egzystencją osób z autyzmem. Apeluje się do władz rządowych jak i samorządowych o poważne traktowanie organizacji pozarządowych, w tym Porozumienia AUTYZM-POLSKA. Należy podkreślić, że stworzenie odpowiednich gwarancji prawnych i zapewnienie finansowania z budżetu państwa przyczyni się do zapewnienia godnego życia osobom ze spektrum autyzmu. W ocenie autora najlepszym rozwiązaniem byłoby utworzenie konwencji osób autystycznych, która zapewniłaby godne życie osobom ze spektrum autyzmu na całym świecie.

Prawo osób z autyzmem do właściwych warunków mieszkaniowych. Identyfikacja międzynarodowa polskiego porządku prawnego

Wprowadzenie

Autyzm to schorzenie, które dotyka coraz większy odsetek społeczeństwa. Charakteryzuje się ono trudnościami w komunikacji z innymi ludźmi i w nawiązywaniu więzi społecznych. Ludzie dotknięci autyzmem unikają zarówno kontaktu wzrokowego, jak i fizycznego z drugą osobą. Zazwyczaj trudno jest im również zapanować nad emocjami, są nadpobudliwi. Ponadto, często występuje u nich nadwrażliwość zmysłów i brak zdolności mowy. Osoby ze spektrum autyzmu najlepiej czują się w miejscach wyciszonych, gdzie nie ma dużo ludzi, dzięki czemu ich zmysły nie zostają „przeładowane” bodźcami zewnętrznymi. Z powodu tych defektów, a zwłaszcza braku zdolności mowy, jest im bardzo trudno komunikować się z otoczeniem. Niektórzy wysoko funkcjonujący autyści kontaktują się z innymi osobami poprzez pisanie na klawiaturze komputera lub tabletu.

Ta krótka charakterystyka zaburzeń ze spektrum autyzmu¹ wskazuje, iż, co do zasady, autysta nie jest upośledzony fizycznie, tj. nie musi przełamywać barier architektonicznych, choć mimo to potrzebuje bardzo specyficznych warunków mieszkaniowych². Zgodnie z „Raportem 2013. Autyzm – sytuacja dorosłych”³, rekomendowanym modelem domu dla osób ze spektrum autyzmu, w oparciu o powszechnie rozwiązania

* Doktorant w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ Zob. szerzej C. Stock, *Nie-zgrane dziecko*, Gdańsk 2012.

² Piszący jest jedyną osobą autystyczną niemówiącą w Polsce, która w roku 2015 uzyskała tytuł magistra prawa na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku na studiach stacjonarnych.

³ Zob. szerzej: *Raport 2013. Autyzm – Sytuacja dorosłych*, Warszawa 2014. Brak nowszych raportów – powyższe badania były prowadzone w ramach programu pilotażowego, który nie doczekał się dalszej realizacji.

w licznych krajach europejskich, są niewielkie domy liczące od sześciu do dwunastu mieszkańców lub pojedyncze pokoje.

Należy podkreślić, że problem bardzo ograniczonego dostępu do placówek pomocy społecznej dla dorosłych osób z autyzmem był wielokrotnie sygnalizowane przez rodziny tych osób i organizacje działające na ich rzecz. Borykają się one z niemożnością znalezienia miejsca w placówce pobytu dziennego dla dorosłej osoby autystycznej. Przyczyny odmowy są różnie formułowane, ale sprowadzają się do jednego: placówki dla pacjentów z zaburzeniami psychicznymi czy też upośledzeniem umysłowym nie są w stanie zapewnić opieki i rehabilitacji osobie ze spektrum autyzmu.

Zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych jest podstawowym wymogiem życia w cywilizacji. Osoba z autyzmem nie będzie w stanie samodzielnie zdobyć mieszkania lub zapłacić za nie stawki rynkowej bez pomocy ze strony innych osób. Taka pomoc winna być zapewniona przez władze publiczne. Problem całodobowej opieki dla dorosłych osób z autyzmem staje się coraz poważniejszy. W najbliższych kilkunastu latach dziesiątki osób dotkniętych tą chorobą będzie potrzebowało miejsca do życia niezależnie od swoich rodzin.

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie potrzeby zmiany koncepcji skutecznego wsparcia dorosłych osób z autyzmem i ich rodzin w systemie pomocy społecznej. Należy podkreślić, że niezbędne są zmiany w przepisach dotyczących domów pomocy społecznej (DPS) oraz środowiskowych domów samopomocy (ŚDS). Te zmiany powinny przewidywać nowe typy ŚDS i DPS oraz wydzielone części DPS – dla osób z autyzmem, odmienne standardy dla tych placówek, dostosowane do specyfiki autyzmu, a także przewidywać finansowanie z budżetu państwa kosztów części pobytu osób z autyzmem.

Standardy międzynarodowe w zakresie zapewniania właściwych warunków mieszkaniowych osobom z autyzmem

Prawa mieszkaniowe są zagadnieniem ekonomiczno-społecznym o kluczowym znaczeniu dla realizacji większości innych kategorii praw człowieka. Pierwsze regulacje międzynarodowe w tym zakresie zawarte zostały już w treści Powszechnej Deklaracji Praw Człowiek z dnia 10

grudnia 1948 r. w art. 2. stanowi, że „Każdy człowiek powinien posiadać wszystkie prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji, bez względu na jakiegokolwiek różnice rasy, koloru, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu”⁴. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest rezolucją uchwaloną przez Zgromadzenie ONZ i nie posiada charakteru wiążącego. Do praw przyznawanych w deklaracji każdemu człowiekowi możemy zaliczyć m.in. prawo do życia wolności, bezpieczeństwa, prawo do ochrony prawnej, własności, ochrony zdrowia i opieki społecznej. Pomimo znaczącego rozwoju zagadnienia na płaszczyźnie instytucjonalnej i normatywnej, realizacja prawa do właściwych warunków mieszkaniowych osób ze spektrum autyzmu w większości regionów świata w dalszym ciągu pozostaje daleka od oczekiwań.

Międzynarodowe i europejskie ramy polityczno-prawne, które dotyczą mieszkalnictwa osób niepełnosprawnych, mają swoje odzwierciedlenie w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. Zgodnie z art. 19 (b): „osoby niepełnosprawne będą miały dostęp do szerokiego zakresu usług wspierających świadczonych w domu lub w placówkach zapewniających zakwaterowanie oraz do innych usług wspierających, świadczonych w społeczności lokalnej, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej”⁵. Nadrzędnym celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami.

Kolejnym ważnym dokumentem w tej materii jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, której stronami są wszystkie państwa należące do Rady Europy. Jej katalog praw jest zbliżony do katalogu zawartego w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego ujęte jest w art. 8 ust.1. mówiącym o tym, że: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania

⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowiek z dnia 10 grudnia 1948 r., tryb dostępu: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [20.12.2016].

⁵ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta dnia 13 grudnia 2006 r. w Nowym Jorku (Dz.U. z 2006 r. poz. 1169).

i swojej korespondencji”⁶. Ranga Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest bardzo wysoka. Potwierdzeniem jest choćby fakt, że ratyfikacja i przestrzeganie założeń konwencji jest niezbywalnym warunkiem przynależności do Rady – zarówno dla starych, jak i ewentualnych nowych członków.

Warto również przytoczyć przepisy Karty Praw Podstawowych (KPP) w art. 21 dotyczącym bezpośrednio osób niepełnosprawnych, zakazuje wszelkiego rodzaju dyskryminacji. Natomiast art. 34 ust. 3 stanowi, że: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”⁷. Na szczeblu krajowym KPP ma zastosowanie do państw członkowskich i ich władz, zarówno centralnych, jak i regionalnych i lokalnych, władz wykonawczych, ustawodawczych i sądowniczych, które stosują prawo Unii.

Powyższe akty prawne dotyczą osób niepełnosprawnych w ujęciu ogólnym. Karta Praw Osób z Autyzmem Unii Europejskiej natomiast, w art. 5, podobnie jak Karta Praw Osób z Autyzmem zatwierdzona przez sejm RP z 2013 r. mówi konkretnie o „prawie osób z autyzmem do właściwych warunków mieszkaniowych”⁸.

Akty prawne dotyczące właściwych warunków mieszkaniowych osób niepełnosprawnych, w tym osób ze spektrum autyzmu, należą do kategorii praw socjalnych. Niosą za sobą koszty, niekiedy bardzo duże. Współcześnie niewiele jest na świecie państw, które stać na ich pełne gwarantowanie tych praw. W Europie na skutek kryzysu można zaobserwować tendencję do zmniejszania gwarancji socjalnych na rzecz obywateli. Z uwagi na specyfikę tych praw, konwencje międzynarodowe prawa te gwarantujące zawierają regulacje mające charakter norm programowych. Od państw wymaga się starannego działania na rzecz

⁶ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 r. poz. 284 z późn. zm.).

⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83/391z dnia 30 marca 2010 r.).

⁸ Zob. P. Matthews, T. Matthews, *Karta Praw Osób z Autyzmem. “Refleksje” i Osobiste Doświadczenia*, Warszawa 2013, s. 41 i nast.

możliwie najszybszego urzeczywistnienia tych praw, lecz natychmiastowa ich realizacja jest, obiektywnie rzecz biorąc, niemożliwa.

Prawo osób z autyzmem do właściwych warunków mieszkaniowych w prawie polskim

Aktem prawnym mówiącym o właściwych warunkach mieszkaniowych w prawie polskim jest ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku⁹, która zgodnie z art. 56 nie wyszczególnia osób ze spektrum autyzmu jako specyficznej niepełnosprawności. Domy pomocy społecznej charakteryzują się wysoką liczbą mieszkańców, brak wyspecjalizowanego personelu do opieki nad osobami chorymi na autyzm, utrudnienia w komunikacji z chorymi, wyższy próg wrażliwości, izolacja od otoczenia, a także bardzo często występujące zachowania o charakterze agresywnym, w przypadku których niezbędne jest zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, a także konieczność hospitalizacji w szpitalach psychiatrycznych determinuje to konieczność podjęcia prac legislacyjnych polegających na poszerzeniu katalogu domów pomocy społecznej o osoby ze spektrum autyzmu.

Determinacja osób opiekujących się osobami ze spektrum autyzmu doprowadziła ostatnimi czasy do tego, że zgłoszono interpelację poselską nr 13212 do ministra finansów, ministra rodziny, pracy i społecznej w sprawie poszerzenia katalogu domów pomocy społecznej (zgłaszający: Agnieszka Ścigaj, Barbara Chrobak, dn. 07 czerwca 2017 roku). W interpelacji postawiono następujące pytania:

Czy ministerstwo zamierza podjąć prace legislacyjne mające na celu poszerzenie katalogu domów pomocy społecznej, określonych w art. 56 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku ustawy o pomocy społecznej, o dom pomocy społecznej skategoryzowany jako „dla osób z autyzmem”?

Mając na względzie okoliczność, iż domy pomocy społecznej są jednostkami finansowanymi z budżetu gminy, a uwzględniając szczególny charakter i wymogi, które są konieczne do spełnienia w przypadku funkcjonowania domów pomocy społecznej dla osób chorych na autyzm,

⁹ Art. 56 Ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593).

czy ministerstwo rozważa możliwość partycypowania przez Skarb Państwa w utrzymaniu tych jednostek?

Jakie ministerstwo planuje podjąć działania mające na celu pomoc osobom chorym na autyzm i ich rodzinom, uwzględniając specyfikę spektrum autystycznego?

Obecnie z niecierpliwością czekamy na pozytywne odpowiedzi na powyższe interpelacje¹⁰.

Najbardziej aktualnym dokumentem dotyczącym mieszkalnictwa osób niepełnosprawnych jest Rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z dn. 9 grudnia 2010 r.¹¹ dotyczące środowiskowych domów samopomocy, wydany na podstawie ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.¹². Środowiskowe domy samopomocy są to placówkami dla osób z przewlekłymi chorobami psychicznymi oraz dla osób z niepełnosprawnością intelektualną. Niestety, nie funkcjonuje żaden dom dla osób wykazujących inne przewlekłe zaburzenia psychiczne, do których zalicza się m.in. autyzm.

Karta praw osób z autyzmem¹³ jest jedynym dokumentem rangi krajowej dedykowanym osobom ze spektrum autyzmu. Została przyjęta przez Sejm w 2013 roku w formie uchwały. Karta, składająca się z 19 artykułów, w art. 5 traktuje o prawie do: „warunków mieszkaniowych uwzględniających specyficzne potrzeby i ograniczenia wynikające z ich niepełnosprawności”¹⁴. Rodzaj mieszkania powinien odpowiadać potrzebom i umiejętnościom zainteresowanej osoby. Mieszkanie winno znajdować się w pobliżu lokalnej społeczności, jak i w pobliżu bliskich i rodziny. Wszystkie formy zakwaterowania powinny być najmniej ograniczające biorąc pod uwagę potrzeby i bezpieczeństwo jednostki.

¹⁰ Interpelacja nr 13212 z dnia 7 czerwca 2017 r. do ministra finansów, ministra rodziny, pracy i polityki społecznej w sprawie poszerzenia katalogu domów pomocy społecznej, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=23E54EBB> [18.08.2017].

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 9.12.2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1586).

¹² Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593).

¹³ Uchwała Sejmu RP z 12 lipca 2013 r. w sprawie praw osób z autyzmem (MP 2013, poz. 682).

¹⁴ Natomiast Karta praw osób z autyzmem, zatwierdzona przez Parlament Europejski stanowi, że osoby z autyzmem mają prawo do dostępnych i właściwych warunków mieszkaniowych – tryb dostępu: <http://www.centrumautyzmu.html> [29.07.2017].

W większości organizacje pozarządowe zajmujące się autyzmem na terenie Polski są zrzeszone w Porozumieniu AUTYZM – POLSKA, które jest porozumieniem organizacji pozarządowych na rzecz dzieci i osób dorosłych z autyzmem i pokrewnymi zaburzeniami oraz ich rodzin. Celem porozumienia jest nawiązanie współpracy trójstronnej między organizacjami pozarządowymi, parlamentem i rządem. W poszczególnych kadencjach parlamentarnych, tworzone są Parlamentarne Grupy ds. Autyzmu, których działalność jednak nie przynosi wymiernych efektów ze względu na kadencyjność parlamentu jak i przedłużające się procedury legislacyjne, które nie zostają sfinalizowane¹⁵.

Problem umieszczenia osoby autystycznej w domu pomocy społecznej

Zgodnie art. 56 ustawy o pomocy społecznej, mówiącym o tym, że: „Domy pomocy społecznej, w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone, dzielą się na następujące typy domów, dla: 1) osób w podeszłym wieku; 2) osób przewlekle somatycznie chorych; 3) osób przewlekle psychicznie chorych; 4) dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie; 5) dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie; 6) osób niepełnosprawnych fizycznie; 7) osób uzależnionych od alkoholu”¹⁶. Jak widać, brak jest domów przeznaczonych *stricte* osobom ze spektrum autyzmu.

Zgodnie natomiast z art. 51 ust. 1 i 2 powyższej ustawy, osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia, będącym jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu.

Dodatkowe regulacje znajdujące się w art. 51a powyższej ustawy mówią o tym, że środowiskowy dom samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi tworzony jest dla osób, które w wyniku upośledzenia niektórych funkcji organizmu lub zdolności adaptacyjnych wymagają pomocy do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym.

¹⁵ Grupa parlamentarna ds. autyzmu, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=129> [18.08.2017].

¹⁶ Zob. Art. 56 Ustawy o pomocy społecznej.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy w §2 ust. 5 precyzuje to, stanowiąc, że „należy przez to rozumieć przyjęte do domu osoby z zaburzeniami psychicznymi, w tym: a) osoby przewlekłe psychicznie chore, b) osoby upośledzone umysłowo w stopniu głębokim, znacznym i umiarkowanym, a także osoby z lekkim upośledzeniem umysłowym, gdy jednocześnie występują inne zaburzenia, zwłaszcza neurologiczne, c) osoby wykazujące inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej są zaliczane do zaburzeń psychicznych, z wyłączeniem osób czynnie uzależnionych od środków psychoaktywnych”¹⁷.

Należy podkreślić, że brzmienie tych przepisów wskazuje, że środowiskowe domy samopomocy są przewidziane jako wsparcie dla najslabiej funkcjonujących społecznie osób, czyli takich, które nie kwalifikują się do warsztatów terapii zajęciowej, ani do pracy na rynku chronionym.

Nawiązując do art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, nie należy zapominać, że pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zgodnie z art. 3 ust. 3 i 4 ustawy, rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, zaś potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.

Osoby z autyzmem są w stanie funkcjonować tylko w bardzo małych grupach, wymagają indywidualnej opieki, potrzebują też metod i organizacji pracy dostosowanych do specyfiki ich niepełnosprawności. W typowych placówkach jest bardzo mało kadry, specjalistów przygotowanych do pracy z zaburzeniami autystycznymi. Nie wolno zapominać, że na opiekę nad osobami ze spektrum autyzmu potrzebne są większe środki niż na opiekę nad osobami z inną niepełnosprawnością. Słusznie zauważa Maria Jankowska, że: „Tych dodatkowych środków nie

¹⁷ (Dz.U. z 2010 r., Nr 238, poz. 1586).

ma, więc osoby z autyzmem często nie są przyjmowane do placówek pomocy społecznej, a przyjęte – jak najszybciej usuwane”¹⁸.

Realia warunków mieszkaniowych dorosłych osób ze spektrum autyzmu ukazuje sprawa opisana w biuletynie Porozumienia AUTYZM-POLSKA dotycząca chorego, którego warunki socjalno-bytowe uległy znacznemu pogorszeniu wraz z upływem czasu¹⁹. Autystyczny mężczyzna w wieku 28 lat, ze znacznym stopniem niepełnosprawności, mieszkaniec dużego miasta, absolwent szkoły średniej jest trwale niezdolny do pracy. Rodzice będący w podeszłym wieku nie są w stanie opiekować się synem, który to w związku z tym wystąpił z wnioskiem do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS) o przyjęcie na pobyt stały do środowiskowego domu samopomocy. Otrzymał decyzję na pobyt czasowy, tj. trzymiesięczny, w ŚDS. Po trzech miesiącach nie przedłużono pobytu, ze względu na brak planu postępowania wspierającego-aktywizującego, jak i z uwagi na stan zdrowia zainteresowanego.

Petent, przy wsparciu rodziców oraz organizacji pozarządowej, odwołał się od tej decyzji zarzucając jej naruszenie szeregu przepisów ustawy o pomocy społecznej, jak i przepisów o charakterze ogólnym, tj. art. 32 Konstytucji RP²⁰, który stanowi, że: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.” Powołał się również na art. 3, 5 oraz art. 19 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych²¹.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) decyzją z 26 kwietnia 2013 r. utrzymało w mocy decyzję MOPS. Uzasadnienie decyzji dotyczyło przede wszystkim stanu zdrowia osoby autystycznej. Ubiegający się o pobyt w ŚDS jest zdrowy fizycznie, nie wymaga leczenia farmakologicznego, a jego stan zdrowia odpowiada ściśle stanowi zdrowia osoby z autyzmem.

SKO przytoczył część wyroku NSA z dn. 21 maja 2003 r. III S.A. 2752/01: „O istnieniu ważnego interesu strony nie decyduje jej subiektywne

¹⁸ Zob. szerzej: *Autyzm w Polsce*, biuletyn nr 6, Porozumienie AUTYZM-POLSKA, s. 33.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Art. 32 Konstytucji RP z dnia 02.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

²¹ Zob. szerzej: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 13.12.2006 r., poz. 1169).

przekonanie, ale obiektywne kryteria, zgodnie z aprobowaną hierarchią wartości. Natomiast przez interes społeczny (publiczny), rozumie się dyrektywę postępowania nakazującego mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji, itd.”²²

Wydaje się, że odmowna decyzja administracyjna, którą otrzymała osoba autystyczna prosząca o pomoc w stworzeniu warunków integracji społecznej w postaci umieszczenia jej w Domu Pomocy Społecznej, jest sprzeczna z interesem publicznym i podważa zaufanie obywateli do organów władzy. Oceniając stopień samodzielności osoby ze spektrum autyzmu należy podkreślić, że autysta nie zawsze może korzystać z grupowego systemu wsparcia o którym jest mowa w powyższym wyroku. Duża ilość takich osób wymaga częściowo indywidualnego bezpośredniego wsparcia.

Prawa osób ze spektrum autyzmu są realizowane na podstawie aktów prawnych, które nie zawsze są zgodne z potrzebami i oczekiwaniami osób autystycznych. Stanowią oni grupę szczególnie zależną od pomocy innych. Problemy przejawiają się w szczególności w dostępie do placówek dziennej i całodobowej opieki, oraz rehabilitacji. Przewidziane w systemie prawnym wsparcie w placówkach takich, jak środowiskowe domy pomocy społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, czy domy pomocy społecznej z reguły nie uwzględniają w kosztach i zasadach finansowania konieczności zwiększonej codziennej opieki dla osób z tym rodzajem niepełnosprawności.

Dążenia organizacji pozarządowych do zapewnienia godnych warunków mieszkaniowych osobom z autyzmem w Polsce

W najbliższej przyszłości dziesiątki dorosłych osób dotkniętych autyzmem, będzie potrzebowało miejsca do życia bez opieki rodzin. Istnieje wyraźna tendencja wzrostowa liczby osób z autyzmem. Około 15 lat temu 1 na 10 000 dzieci miało autyzm. Dziesięć lat temu było to 1 na 1 000

²² Zob. szerzej: orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2003 r. sygn. III S.A. 2752/01.

dzieci, a następnie 1 na 150, a teraz 1 na 88²³. Rosnące koszty związane z leczeniem, edukacją i opieką nad osobami autystycznymi, stanowią bardzo poważny problem społeczny dotyczący wszystkich narodów. Nagłośnienie problemów ludzi borykających się z chorobą przez całe życie, powinno zobowiązywać wszystkich decydentów do wzięcia pod uwagę praw osób ze spektrum autyzmu na równi z innymi niepełnosprawnościami. Należy podkreślić, że zasada równego traktowania osób ze spektrum autyzmu jest naruszana w stosunku do innych niepełnosprawności, także w zakresie prawa do godnych warunków mieszkaniowych. Mimo, że organizacje pozarządowe takie jak stowarzyszenia i fundacje wszelkimi siłami starają się tworzyć domy dla dorosłych osób z autyzmem, utrzymanie takich obiektów przerasta ich możliwości. Organizacje pozarządowe skupiające rodziny osób z autyzmem starają się stwarzać miejsca do godnego życia dla ich dorosłych synów i córek. Od lat dążą do stworzenia specjalistycznych ośrodków opieki, m.in. poprzez zbieranie funduszy. Niejednokrotnie w wydatkach organizacji pozarządowych partycypują lub są gotowi partycypować rodzice osób dotkniętych tym problemem.

W 2016 r., z inicjatywy Stowarzyszenia Pomocy Osobom Autystycznym, w Gdańsku utworzono dom dla dorosłych osób z autyzmem – Wspólnotę Domową dla Dorosłych Osób z Autyzmem im. Arama Rybickiego²⁴. Oficjalne otwarcie nastąpiło w miesiącu grudniu 2016 roku. Należy podkreślić, że do dnia dzisiejszego budynek nie został zaadaptowany przez osoby ze spektrum autyzmu ze względu na procedury formalno-prawne. Fundacja utrzymuje pustostan (który winien pracować na siebie).

Kilka lat temu Fundacja Synapsis utworzyła w Wilczej Górze pod Warszawą Ośrodek Dom i Praca, będący jednocześnie miejscem pracy i zamieszkania dorosłych osób ze spektrum autyzmu²⁵. Brak realnego wsparcia ze strony władz samorządowych i państwowych spowodowały, że budynek cały czas oczekuje na przyszłych podopiecznych. Ukazał się

²³ Tryb dostępu: <http://faktydlazdrowia.pl/dlaczego-obecnie-juz-1-na-50-dzieci-cierpi-na-autyzm-alarmujace-fakty/> [18.08.2017].

²⁴ Zob. szerzej: oficjalna strona internetowa Stowarzyszenia Pomocy Osobom Autystycznym, tryb dostępu: <http://www.spoa.org.pl/wspolnota-domowa/> [11.07.2017]. Aram Rybicki; Arkadiusz Rybicki, były poseł RP, Przewodniczący Parlamentarnej Grupy do Spraw Autyzmu, zginął w katastrofie pod Smoleńskiem, ojciec dorosłego autysty.

²⁵ Zob. szerzej: oficjalna strona internetowa Fundacji SYNAPSIS, tryb dostępu: <http://pracowniasynapsis.pl/o-nas/osrodek-dom-i-praca> [11.07.2017].

również wpis w internecie: „Pomóż uratować Ośrodek Dom i Praca Fundacji SYNAPSIS przed zamknięciem! Nie pozwól aby zły system finansowania opieki nad dorosłymi osobami z autyzmem odebrał im szansę na lepsze życie”²⁶.

Od kilku lat istnieje również specjalistyczny dom pomocy społecznej dla osób z autyzmem prowadzony przez Fundację Wspólnota Nadziei z Krakowa. Znajduje się on w Więckowicach w gminie Zabierzów, w województwie małopolskim. W 2012 roku powstała tu Farma Życia, utworzona jako Małopolski Dom Pomocy Społecznej²⁷. Składa się on z dwóch parterowych budynków mieszkalnych. Należy nadmienić, że w kosztach budowy w znacznym zakresie partycypowały rodziny osób ze spektrum autyzmu. Na Farmie Życia można obecnie umieścić trzynastu podopiecznych, natomiast w przyszłości planowana jest rozbudowa obiektu do trzech kolejnych budynków mieszkalnych, gdzie docelowo znajdzie miejsce trzydziestu pięciu stałych mieszkańców ośrodka pobytu całodobowego. Obecnie sytuacja finansowa Fundacji nie pozwala na realizację powyższego szczytnego celu²⁸.

Projekt ten uzyskał uznanie władz samorządowych oraz państwowych, środowisk naukowych, organizacji pozarządowych, a także wielu innych organizacji, natomiast oficjalny patronat objął nad nim Marszałek Województwa Małopolskiego oraz Uniwersytet Rolniczy²⁹.

Małopolski Dom Pomocy Społecznej w Więckowicach jest prowadzony przez Fundację Wspólnota Nadziei w ramach jej działalności statutowej, nie na zlecenie organów samorządowych. Przepisy ustawy o pomocy społecznej stanowią, że gminy mogą kierować mieszkańców do takiego domu w przypadku, gdy brak miejsc w domach prowadzonych przez władze samorządowe lub na ich zlecenie³⁰. Przepisy nie precyzują, czy chodzi tu o wolne miejsca w ogóle, czy o wolne miejsca w pobliżu

²⁶ Zob. szerzej: strona internetowa Fundacji SYNAPSIS Uratuj Ośrodek, tryb dostępu: <http://bit.ly/uratujosrodek> [19.08.2017].

²⁷ Zob. szerzej: oficjalna strona internetowa Fundacji Wspólnota Nadziei, tryb dostępu: <http://www.farma.org.pl/dzialalnosc-2/malopolski-dom-pomocy-spoecznej.html> [19.08.2017].

²⁸ Relacja o działalności Ośrodka Farma Życia przekazana ustnie przez prezesa Fundacji Alinę Perzanowską na spotkaniu AUTYZ-POLSKA z Grupą Parlamentarną ds. autyzmu (przewodniczącą jest posłanka Bernadeta Krynicka) w Sejmie dnia 26.01.2017 r.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ustawa o pom..., op. cit., art. 59.

zamieszkania, czy też o miejsca w domach przystosowanych do potrzeb kierowanych osób. Wiele w tej materii zależy od interpretacji urzędników, wyrażonej w ramach indywidualnej decyzji administracyjnej o skierowaniu do DPS. Koszty funkcjonowania domu prowadzonego przez organizację pozarządową nie są ustalane przez organy administracji w trybie określonym do pomocy społecznej³¹. Ich wysokość bowiem uzgadniana jest między podmiotem prowadzącym dany dom, tj. fundacją, a gminą kierującą do niej podopiecznego. Okres pobytu pensjonariusza kierowanego przez gminę nie przekracza jednego roku. Uniemożliwia to Fundacji Wspólnota Nadziei prowadzenie stabilnej polityki kadrowej. Jednak dofinansowanie gminy jest blisko o połowę niższe od realnego kosztu utrzymania mieszkańca. *De facto*, koszty ponoszone przez Fundację mogą doprowadzić ją do bankructwa, a co za tym idzie – do zamknięcia Małopolskiego Domu Samopomocy w Więckowicach.

Warunki mieszkaniowe dla osób autystycznych w wybranych państwach

Sytuacja mieszkaniowa osób ze spektrum autyzmu na świecie jest bardzo różnorodna i uzależniona od wielu aspektów, do których należy zaliczyć między innymi rozwój gospodarczy. Państwa na wysokim poziomie gospodarczym są w stanie bardziej zatroszczyć się o osoby ze spektrum autyzmu.

Jednym z pierwszych typowych domów grupowych dla dorosłych osób z autyzmem, który powstał na świecie, znajduje się w Północnej Karolinie w USA³². Uwidacznia się tam spójność i ciągłość wsparcia oraz metod nauczania osób z autyzmem, poczynając od dzieciństwa aż po wiek dorosły. Zastosowany program to TEACCH (Division for the Treatment and Education of Autistic and Related Communication Handicapped Children – Terapia i Edukacja Dzieci z Autyzmem i Pokrewnymi Zaburzeniami

³¹ Pismo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej DPS.V.5111.2 5.2017.DW z dnia 23 stycznia 2017 r. do Prezesa Zarządu Fundacji „Oswoić Świat”, „...prowadzenie ŚDS przez fundację jest możliwe tylko na zlecenie gminy/powiatu, jeżeli uzna, że świadczenie tego typu usług na swoim terenie jest niezbędne i zleci realizację działania. Zlecenie, o którym mowa, może odbywać się w obiekcie stanowiącym własność gminy/powiatu albo własność podmiotu niepublicznego”.

³² Zob. H. Morgan, *Dorośli z autyzmem. Teoria i praktyka*, Kraków 2004, s. 31 i nast.

Komunikacji), który obecnie jest coraz częściej stosowany jako modelowy na całym świecie³³.

Kolejnym przykładem państwa dotyczącą właściwych warunków mieszkaniowych na świecie jest Islandia. Jak zauważa H. Morgan: „W Islandii dorośli z autyzmem korzystają z wymienionych w ustawie usług przeznaczonych dla wszystkich osób niepełnosprawnych, przy czym niektóre z tych usług są przeznaczone wyłącznie dla stosunkowo niewielkiej grupy dorosłych z autyzmem mieszkających w Reykiawiku i okolicach. Usługi te finansowane są przez państwo. W Islandii istnieje Krajowe Towarzystwo Autyzmu. Choć nie świadczy ono swoich własnych usług, ma bezpośredni wpływ na ich rozwój w państwie, kierując do Ministerstwa Spraw Socjalnych swoje pomysły i propozycje”³⁴. Islandia jest małym państwem, który może sobie pozwolić na wszechstronną pomoc osobom ze spektrum autyzmu. W 1992 r. weszła w życie dodatkowa ustawa o niepełnosprawnych nr 59, która w art. 1 stanowi: „Celem niniejszej ustawy jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym równości wobec prawa oraz warunków życiowych porównywalnych z tymi, jakich doświadczają pozostali obywatele, a także stworzenie takich warunków, które umożliwią im prowadzenie normalnego życia”³⁵. Islandia już od 1982 r. efektywnie rozwiązuje problem mieszkalnictwa osób autystycznych. Istnieją trzy wspólnoty mieszkaniowe dla dorosłych osób z autyzmem, z których korzysta trzynastu podopiecznych o różnym poziomie intelektualnym³⁶. Część z nich uczęszcza na warsztaty terapii zajęciowej, inni zaś są w stanie pracować pod niewielką kontrolą oraz potrafią w dużej mierze zadbać o siebie, posiadając sporo umiejętności społecznych. Są również podopieczni wymagający nieustającego wsparcia ze strony personelu, co wynika z ich ograniczeń psychofizycznych, często idących w parze z trudnym zachowaniem. Podopieczni tych ośrodków często osiągają wysoki poziom samodzielnego funkcjonowania i nie wymagają stałej superwizji. Należy podkreślić, że w każdym z domów powadzony jest nocny dyżur personelu³⁷.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, s. 30 i nast.

³⁵ Zob. Ibidem, s. 31.

³⁶ Należy podkreślić, że dane dotyczą roku 2004; brak oficjalnych danych na dzień dzisiejszy.

³⁷ Zob. H. Morgan, *Dorośli z Aut...*, op. cit., s. 30-31.

Ciekawym przykładem domu stałego pobytu dla dorosłych osób ze spektrum autyzmu są wspólnoty wiejskie typu farma, gdyż istotną kwestią jest rozwijanie u autystów zdolności do pracy, umiejętności spędzania wolnego czasu i wypoczynku. Tego typu ośrodki zaczęły rozwijać się niezależnie od siebie na całym globie, chociaż ich twórcy najczęściej nie znali się i nie konsultowali wzajemnie swoich pomysłów. Powstawały one bowiem z konieczności organizowania miejsc do życia i pracy dla dorosłych osób z autyzmem, które po ukończeniu edukacji mogły liczyć tylko na miejsce w zakładzie psychiatrycznym. Zdeterminowani, poszukujący innych rozwiązań rodzice starali się stworzyć swoim pełnoletnim dzieciom dogodne warunki dalszego życia bez konieczności hospitalizacji. Wiejski tryb życia, strukturyzacja otoczenia oraz wsparcie ze strony personelu dają możliwości poza farmakologicznego oddziaływania na zachowanie osoby ze spektrum autyzmu.

Najbardziej znanymi farmami w Europie są Somerset Court w Anglii, Dunfirth Community w Irlandii, Ny Allerodgard w Danii, Dr Leo Kannerhuis, Wolfheze w Holandii, La Pradelle we Francji, Hof Meyerwiede w Niemczech oraz La Garriga w Hiszpanii³⁸. Kolejnym przykładem państwa, które zwróciło uwagę na problemy osób ze spektrum autyzmu jest Irlandia. Irlandzkie Towarzystwo Autyzmu oraz Krajowa Rada ds. Rehabilitacji organizują z pomocą Europejskiego Funduszu Socjalnego szkolenia dla osób z autyzmem, poświęcone ogrodnictwu, rolnictwu, hodowli, garncarstwu, stolarstwu, rozwijaniu umiejętności społecznych itp. Działania twórców farmy ukierunkowane są na znalezienie przez rezydentów sensownego zatrudnienia w zakładach pracy chronionej lub w spółdzielniach, pod kierownictwem Irlandzkiego Towarzystwa Autyzmu³⁹.

Niezaprzeczalne podobieństwa między wszystkimi ośrodkami wynikają ze znajomości istoty autyzmu oraz potrzeb życiowych dorosłych osób z tym zaburzeniem. Farma stwarza podopiecznym możliwość prowadzenia samodzielnego życia poza rodziną, co jest istotne, zwłaszcza, kiedy rodzice dorosłych autystów tracą siły fizyczne lub odchodzą.

H. Morgan zauważa, że w wielu państwach Dalekiego Wschodu, Ameryki Łacińskiej, czy też Ameryki Południowej wiedza na temat

³⁸ Tryb dostępu: <http://www.wsp.krakow.pl/konspekt/18/autyzm.htm/> [17.07.2017].

³⁹ Ibidem.

autyzmu jest wciąż stosunkowo niska. Autyzm traktuje się tam jako jeden z wielu rodzajów upośledzenia umysłowego. Przy tak niskiej świadomości społecznej, autyzm pozostaje niezdiagnozowany u większości cierpiących na to zaburzenie. Przykładem są Indie, gdzie nie istnieją instytucje pobytu stałego. Instytucjonalizacja jest z zasady mniej popularna niż na Zachodzie, a większość rodzin woli opiekować się dziećmi autystycznymi w domu. Autyzm u osób dorosłych z reguły jest niezdiagnozowany, więc nie istnieje też dla nich pomoc mieszkaniowa. Natomiast w Azji Wschodniej system świadczeń dla dorosłych z autyzmem jest rozwinięty w większym, choć wciąż niewystarczającym stopniu⁴⁰.

Rekomendacje w zakresie zapewnienia warunków mieszkaniowych osobom z autyzmem

Przyglądając się rozwiązaniom w zakresie zapewnienia warunków mieszkaniowych osobom z autyzmem stosowanym w wielu krajach, zauważyć można, że powtarzają się w nich pewne wspólne cechy:

- doświadczenia dorosłej osoby z autyzmem oraz jej rodziny wszędzie są bardzo podobne,
- w krajach, w których wprowadzono usługi dla dorosłych osób z autyzmem, stało się to dzięki wysiłkom rodziców oraz zainteresowanym specjalistom,
- postępy zazwyczaj dokonywały się niezwykle powoli; usługi dla dorosłych pojawiają się wiele lat po wprowadzeniu usług na rzecz dzieci,
- w żadnym kraju nie świadczy się w pełnym zakresie usług, które w sposób zadowalający spełniałyby indywidualne wymagania wszystkich dorosłych osób ze spektrum autyzmu, zamieszkałych na jego terenie,
- z reguły tworzone są małe domy wolnostojące w rodzaju domów grupowych czy też farm.

Jak wskazuje Raport z 2013, „rekomendowany model domu, w oparciu o powszechne rozwiązania w licznych krajach europejskich, to:

- domy – małe (od 6 do 12 mieszkańców),

⁴⁰ Zob. H. Morgan, *Dorośli z Aut...*, op. cit. s. 27.

- pokoje – pojedyncze,
- kadra – współczynnik zatrudnienia nie mniej niż 1,8 (mając na uwadze całodobową opiekę i konieczność wielozmianowej pracy opiekunów – w ciągu dnia jeden opiekun przypada na minimum dwóch podopiecznych),
- koszty zwiększenia współczynnika zatrudnienia kadry – finansowane jako zadania zlecone z budżetu państwa”⁴¹.

W tym zakresie zmiany prawne powinny dotyczyć wprowadzenia do ustawy o pomocy społecznej nowej kategorii ośrodków, a mianowicie małych specjalistycznych domów dla osób z autyzmem, czy też dla innych osób z wysokim stopniem niepełnosprawności.

Nie należy również zapominać o osobach ze spektrum autyzmu na wysokim poziomie funkcjonowania, które zwyczajnie mogą potrzebować wsparcia. Może się to zdarzyć w każdym momencie życia, bowiem fakt, że posiadają one całkowicie niezależne, samodzielne mieszkanie, wynika zazwyczaj tylko i wyłącznie z zaradności rodziców⁴². Są oni w stanie zarobić na własne utrzymanie, lecz nie radzą sobie z czymś niespodziewanym, co przynosi im życie. W tym zakresie potrzebują, i zawsze potrzebować będą, opieki i wsparcia.

W związku z tym, warto rozważyć również rozwiązanie, w którym osoba mieszkająca samodzielnie posiada mieszkanie w większym domu opieki, gdzie ma możliwość uzyskania pomocy na miejscu. W tej sytuacji kilka osób ze spektrum autyzmu mieszka razem, a całodobowa pomoc jest dostępna dzięki mieszkającemu tam również opiekunowi. Rozwiązanie to wydaje się być racjonalne i uzasadnione dla osób o wysokim poziomie sprawności. Natomiast niezależne życie ze wsparciem dotyczy osób, które mieszkają same, ale uzyskują wsparcie w konkretnym czasie lub celu, np. pomoc przy sprzątanu, gotowaniu czy też higienie osobistej.

⁴¹ Zob. *Raport 2013...*, op. cit., s.163.

⁴² Przykładem jest Ros Blackburn – osoba autystyczna z Wielkiej Brytanii, która wyklada w kraju i za granicą; wykorzystuje swoje własne doświadczenia oraz obserwacje dotyczące opieki i edukacji – zob. P. Matthews, T. Matthews, *Karta Praw ...* op. cit., s. 45.

Wnioski

Prawo osób z autyzmem do dostępnych i właściwych warunków mieszkaniowych polega na zapewnieniu odpowiedniego mieszkania, *de facto* jest podstawowym wymogiem życia w cywilizowanym świecie. Osoba z autyzmem nie będzie w stanie zdobyć mieszkania lub zapłacić za nie stawki rynkowej bez pomocy innych osób. Taka niezbędna pomoc, powinna być przez władze publiczne zapewniona

Rodzaj mieszkania powinien odpowiadać potrzebom, umiejętnościom i (tak dalece jak tylko możliwe) pragnieniom zainteresowanej osoby. Mieszkanie nie powinno być usytuowane z dala od lokalnej społeczności, ale powinno znaleźć się w miejscu, gdzie będzie można zapewnić pomoc ze strony rodziny i przyjaciół. Jakość mieszkania powinna odpowiadać standardom dostępnym dla ogółu. Mieszkanie, w którym przebywa kilka osób w jednym pokoju lub lokalizacja łazienki na korytarzu i dzielenie jej z innymi, nie stanowią odpowiednich warunków lokalowych. Wszystkie formy zakwaterowania powinny być najmniej ograniczające, biorąc pod uwagę potrzeby i bezpieczeństwo jednostki.

Niezaprzeczalnym jest, że istnieją braki systemowe w zakresie rozwiązań dotyczących mieszkalnictwa osób ze spektrum autyzmu w Polsce. Na dzień dzisiejszy wydają się one być nie do pokonania, pomimo prowadzonych od blisko dwudziestu lat działań organizacji pozarządowych. Organizacje prowadzące lub chcące prowadzić placówki dla dorosłych osób z autyzmem, zwłaszcza osób szczególnie niesamodzielnych, nadal nie mogą liczyć na pełne finansowanie swoich zadań ze strony państwa.

Wielokrotne obywatelstwo i pozycja multiobywatela w prawie polskim

W czasach otwartych granic, międzynarodowej współpracy politycznej i gospodarczej, rozwoju transportu oraz coraz większej mobilności młodych ludzi instytucja wielokrotnego obywatelstwa zyskuje na znaczeniu. Staje się instrumentem, który każdej osobie może pozwolić na związanie się z wybranym państwem i to coraz częściej bez utraty obywatelstwa pierwotnego. Tak zwane multiobywatelstwo, niosąc ze sobą określone korzyści (np. uprawnienia socjalne, wyborcze, dostęp do stanowisk publicznych, etc.), wpływa na sposób życia i kierunek rozwoju jednostek. Stanowi szansę na uzyskanie nowej społeczno-prawnej tożsamości, która przybiera wymiar przede wszystkim obywatelski (polityczna koncepcja narodu), a w mniejszym stopniu narodowy (etniczny)¹.

W doktrynie najczęściej definiowało się obywatelstwo jako „węzeł prawny pomiędzy jednostką a państwem” i definicja ta, co do zasady, nie budziła większych wątpliwości. Sporny był jedynie charakter tego związku. Postrzegano go jako instytucję, stan prawny (status) jednostki w państwie albo jako stosunek prawny, którego stronami są jednostka i państwo². Jak się wydaje, najbardziej trafna jest koncepcja, wedle której obywatelstwo jest stosunkiem prawnym pomiędzy jednostką a danym państwem, który decyduje o prawnej przynależności jednostki do danego państwa oraz wyznacza wzajemne prawa i obowiązki podmiotów tego stosunku, czyli jednostki i państwa. W tej definicji można wyróżnić dwa wymiary obywatelstwa – międzynarodowy i wewnętrzny. Zdaniem J. Jagielskiego, obywatelstwo w znaczeniu międzynarodowym rozumie się jako ogólną, prawną przynależność osoby do określonego państwa (podległość państwu),

* Doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ Zob. J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011, s. 157-195.

² A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 32-33; M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 20-23; D. Pudżianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 34-35.

dającą państwu prawo do reprezentowania i ochrony jej interesów w stosunkach z innymi państwami. Natomiast obywatelstwo wewnętrzne oznacza ogół wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa, opartych na prawie wewnętrznym tego państwa, a wynikających z przynależności państwowej jednostki³. Te dwa wymiary obywatelstwa, w opinii autora niniejszego rozdziału, razem składają się na najpełniejszą i zarazem najprostszą jego definicję⁴.

Wobec jasnej definicji obywatelstwa większych problemów nie nastręcza też zdefiniowanie obywatelstwa wielokrotnego. M. Zdanowicz przytacza dwie definicje – S. W. Czerniczenko określa podwójne⁵ obywatelstwo jako prawny stan jednostki, oznaczający, że dana osoba posiada obywatelstwo dwóch lub więcej państw zgodnie z ich ustawodawstwem, zaś J.R. Bojars definiuje je jako prawny status osoby, podczas którego w tym samym czasie posiada ona obywatelstwo więcej niż

³ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 11-12 (cyt. za: A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 35), podobnie np. M. Pilich, *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 105-106, zaś znacznie szerzej nt. wewnątrzpaństwowego i prawnomiędzynarodowego związku jednostki z państwem pisze D. Pudzianowska (D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 34-52).

⁴ Aczkolwiek trafna jest uwaga J. Raciborskiego, który zauważa, że przynależność państwową (jako element definicji obywatelstwa) wymaga zewnętrznego uznania. Zdaniem J. Raciborskiego, państwo wprawdzie samo określa, kto jest jego obywatelem (o tym niżej), ale w pierwszej kolejności samo to państwo musi być uznane za podmiot prawa międzynarodowego (J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011, s. 59-60). Wydaje się, że dopiero wówczas (i w świetle konstytutywnej teorii uznania państwa) można w ogóle mówić o prawnomiędzynarodowej zdolności danego podmiotu do bycia podmiotem stosunku obywatelstwa, a tym samym do dalszego skutecznego określania jego kształtu w ustawodawstwie wewnętrznym.

⁵ Jest to określenie nie do końca trafne, bowiem całkowicie zbędnie rozbija fakt posiadania więcej niż jednego obywatelstwa na dwie instytucje – „podwójne” obywatelstwo i „wielokrotne” obywatelstwo (wszak to drugie jest konieczne, skoro przecież nie można nazwać posiadania obywatelstwa trzech państw jako „podwójnego” obywatelstwa). Jeszcze więcej zamieszania wprowadza zamiennie posługiwanie się terminami „wielokrotne” oraz „podwójne” obywatelstwo jako przeciwstawnymi obywatelstwu „pojedynczemu” (D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 107). „Podwójne” obywatelstwo powszechnie funkcjonuje jako uzus językowy i tak zapewne pozostanie, jednak dla jasności terminologicznej i uproszczenia omawianego zjawiska w literaturze naukowej należałoby postulować posługiwanie się wyłącznie sformułowaniem „wielokrotne obywatelstwo” (tak również. M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 24).

jednego państwa⁶. Użycie przez definiujących sformułowań odpowiednio „prawny stan” i „prawny status” jest znamienne dla opisanych wyżej doktrynalnych sporów wokół prawnego charakteru obywatelstwa. Akcentuje bowiem fakt, iż nie ma się tu już do czynienia z nowym stosunkiem czy węzłem prawnym (tym bowiem jest obywatelstwo – każde z osobna), lecz właśnie z prawnym stanem/statusem wynikającym z równoległego istnienia kilku stosunków prawnych obywatelstwa, których podmiotem jest ta sama jednostka. Wielokrotne obywatelstwo, inaczej niż obywatelstwo zwykłe, nie jest zatem nowym stosunkiem prawnym.

O ile definicja obywatelstwa i wielokrotnego obywatelstwa była częstym przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny, o tyle przez długi czas nie miała charakteru normatywnego, zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak również w ustawodawstwach poszczególnych państw. Dopiero od pewnego czasu obserwuje się trend przeciwny, polegający na tworzeniu definicji legalnych obywatelstwa. Pierwszą umową międzynarodową, która definiuje pojęcie obywatelstwa, była Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 roku. Jej art. 2 stanowi, iż obywatelstwo oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne osoby, zaś wielokrotne obywatelstwo oznacza jednocześnie posiadanie dwóch lub więcej obywatelstw przez tę samą osobę. Definicję obywatelstwa wprowadziło także Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców⁷, zgodnie z którym obywatelstwo oznacza szczególną więź prawną pomiędzy osobą a jej państwem, nabytą przez urodzenie lub naturalizację, niezależnie od tego, czy odbywa się ona przez deklarację, wybór, małżeństwo lub w inny sposób zgodny z prawem krajowym⁸. Również na gruncie prawa wewnętrznego poszczególnych

⁶ M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 23-24.

⁷ (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007, s. 23).

⁸ Trzeba jednak zwrócić uwagę, że stosowanie tych definicji ograniczone jest do celów/potrzeb tych konkretnych regulacji, a zatem trudno odnosić je do ogólnych rozważań dotyczących istoty obywatelstwa (D. Pudziałowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 30-33; M. Pilich, *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 104).

państw jeszcze do niedawna nie definiowało się instytucji obywatelstwa, jednak obecnie obserwuje się już tendencję tworzenia takich definicji. M. Zdanowicz wskazuje tu na takie państwa, jak Kazachstan, Laos, Rosja, Ukraina, Łotwa, Białoruś i Turkmenistan⁹, zaś D. Pudzianowska dodaje jeszcze Czarnogórę, Mołdawię i Rumunię¹⁰.

Generalną zasadą dotyczącą obywatelstwa jest uznanie, że wszelkie kwestie z nim związane zasadniczo należą do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw, które w szczególności mogą określać sposoby nabycia i utraty własnego obywatelstwa. Nie jest to oczywiście zasada bezwarunkowa. Po pierwsze, prawo do obywatelstwa postrzega się jako jedno z praw człowieka, co już w naturalny sposób krępuje możliwości działania państw w tym zakresie¹¹. Wystarczy tu tylko wskazać art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹², który stanowi, że: „1. Każdy ma prawo do posiadania obywatelstwa. 2. Nie wolno nikogo pozbawiać samowolnie obywatelstwa ani nikomu odmawiać prawa do zmiany obywatelstwa”. Po drugie, ze względu na międzynarodowy wymiar obywatelstwa istnieje konieczność ujednolicania/regulowania najistotniejszych kwestii z nim związanych w wielostronnych umowach międzynarodowych¹³. Wiele z nich reguluje wycinkowe, najbardziej doniosłe kwestie związane z obywatelstwem, zaś spośród aktów prawa międzynarodowego ściśle dotyczących obywatelstwa warto wskazać Konwencję w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw

⁹ M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 18-19.

¹⁰ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, op. cit., s. 30-33.

¹¹ Zob. np. K. Trzciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 235-236; inny pogląd – zob. np. Z. Galicki, *Europejska Konwencja o Obywatelstwie a obywatelstwo europejskie*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” 2000, nr 4-5 tematyczny: *Obywatelstwo europejskie. Obywatelstwo Unii* (cyt. za: A. Cieleń, *Prawa polityczne obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 119-120).

¹² Tryb dostępu: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [08.08.2016].

¹³ Trafne jest zatem stwierdzenie P. Weisa, że „ustalenie więzi obywatelstwa nie może bez reszty polegać na normach pochodzenia krajowego, z wykluczeniem prawa międzynarodowego. Potrzebne jest ustalenie jakiegoś rozsądnego pośredniego pomiędzy zasadą suwerenności państwa w kwestiach obywatelstwa a poszanowaniem kompetencji innych członków społeczności międzynarodowej, co zapobiegałoby nadużyciu przez państwa swobody regulowania aktualnie omawianej materii w ich wewnętrznych porządkach prawnych”. (P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan den Rijn-Germantown 1979, s. 66; cyt. za: M. Pilich, *Zasada obywatelstwa...*, op. cit., s. 116).

o obywatelstwie z 1930 roku¹⁴, Konwencję o obywatelstwie kobiet zamężnych z 1957 roku¹⁵, Konwencję w sprawie ograniczenia przypadków bezpaństwowości z 1961 roku, Konwencję o ograniczaniu przypadków podwójnego obywatelstwa oraz o obowiązkach wojskowych w przypadkach podwójnego obywatelstwa z 1963 roku i w końcu Europejską Konwencję o Obywatelstwie z 1997 roku. Nadal jednak bardziej szczegółowe regulacje prawne dot. obywatelstwa, w tym te kluczowe, dotyczące np. sposobów nabycia obywatelstwa, pozostają w kompetencji poszczególnych państw, co oznacza, że w zakresie nieuregulowanym prawem międzynarodowym mogą one dowolnie kształtować również dopuszczalność obywatelstwa wielokrotnego¹⁶.

W tym duchu kwestię obywatelstwa wielokrotnego reguluje wspomniana wyżej (nieratyfikowana przez Polskę) Europejska Konwencja o Obywatelstwie. Jej art. 14 ust. 1 stanowi, że Państwo Strona zezwoli dzieciom mającym różne obywatelstwa nabyte automatycznie w chwili urodzenia na zachowanie tych obywatelstw oraz swoim obywatelom na posiadanie innego obywatelstwa w przypadkach, w których to inne obywatelstwo zostało automatycznie nabyte przez małżeństwo. Natomiast art. 14 ust. 2 przewiduje, że do przypadków zachowania obywatelstwa, o których mowa w ust. 1, mają zastosowanie odpowiednie przepisy art. 7 niniejszej konwencji. Ma to znaczenie zwłaszcza w kontekście art. 7 ust. 1, który przewiduje wyjątki pozwalające na utratę obywatelstwa *ex lege* lub z inicjatywy Państwa Strony (w tym z powodu dobrowolnego nabycia innego obywatelstwa, o czym niżej). Znaczny margines swobody ustawodawczej państwa w zakresie wielokrotnego obywatelstwa pozostawia natomiast art. 15, zgodnie z którym postanowienia niniejszej konwencji nie ograniczają prawa Państwa Strony do określenia w jego prawie wewnętrznym, czy jego obywatele nabywający lub posiadający obywatelstwo innego państwa zachowują jego obywatelstwo, czy też je tracą oraz czy nabycie lub zachowanie jego obywatelstwa jest uzależnione od zrzeczenia się lub utraty innego obywatelstwa.

¹⁴ (Dz. U. 1937, nr 47, poz. 361).

¹⁵ (Dz. U. 1959, nr 56, poz. 334).

¹⁶ W tym kontekście zob. pogląd J. Menkesa (J. Menkes, *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim – z perspektywy prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego*, E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), Warszawa 2013, s. 197-202.

Obywatelstwo jest oczywiście instytucją prawną, a zatem wielokrotne obywatelstwo również postrzegamy w kategoriach prawnych. Jednak nie mniej istotny jest jego aspekt społeczny, bo to on determinuje kształt regulacji prawnych poszczególnych państw. S. Vertovec zauważa, że obecnie mamy do czynienia nie tylko z częstszym ubieganiem się o podwójne obywatelstwo, które jego zdaniem spowodowane jest migracją i poszukiwaniem przynależności do więcej niż jednego miejsca, ale również z ogólnosiątkowym trendem rozluźniania regulacji dotyczących podwójnego obywatelstwa. Jednocześnie zwraca on uwagę, że już około połowa wszystkich państw na świecie dopuszcza jakąś formę podwójnego obywatelstwa¹⁷. Wyraźne zmiany w tym zakresie szeroko opisuje również D. Pudzianowska, wskazując, że w przeszłości multiobywatelstwo powszechnie uznawano za zjawisko szkodliwe i niepożądane, natomiast tendencja do akceptacji wielokrotnego obywatelstwa widoczna jest zarówno w prawodawstwie poszczególnych państw (zwłaszcza wśród państw afrykańskich w ostatnich latach i w Europie Zachodniej w okresie ostatnich 30 lat), jak również w prawie międzynarodowym (od końca lat 70)¹⁸. W tym kontekście coraz większa tolerancja dla wielokrotnego obywatelstwa stanowi przejaw umiędzynarodowienia obrotu krajowego poszczególnych państw.

Prawo zezwalające na posiadanie obywatelstwa więcej niż jednego państwa odpowiada więc na potrzeby społeczne i współczesne zjawiska, przede wszystkim migracyjne. Przykładowo ze statystyk Unii Europejskiej wynika, że w 2013 roku imigrowało do jednego z państw członkowskich UE 3,4 mln osób, a co najmniej 2,8 mln emigrantów opuściło jakieś państwo członkowskie. Spośród tych 3,4 mln imigrantów około 1,4 mln stanowili obywatele państw nieczłonkowskich, 1,2 mln obywatele innego państwa członkowskiego, a 830 tys. osoby migrujące do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo już posiadali. W tym samym roku liczba osób, które nabyły obywatelstwo państwa członkowskiego UE, wyniosła 984,8 tys., przy czym 89% spośród tych osób stanowili obywatele państw nieczłonkowskich UE. Tym samym w 2013 roku obywatelstwo

¹⁷ S. Vertovec, *Transnarodowość*, Kraków 2012, s. 93-110.

¹⁸ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 106-152; Autorka wskazuje też na ciekawy wniosek płynący z jej badań, iż polskie regulacje w zakresie dopuszczalności wielokrotnego obywatelstwa wyprzedziły zarówno rozwiązania w innych krajach europejskich, jak również międzynarodową tendencję do akceptacji tego zjawiska.

państwa członkowskiego UE uzyskało więcej osób niż w jakimkolwiek innym roku w latach 2002-2012, a wzrost w stosunku do roku 2012 wyniósł 20%. Najwyższy wskaźnik naturalizacji¹⁹ odnotowano w Szwecji (7,6 przypadków nabycia obywatelstwa na 100 cudzoziemców), na Węgrzech (6,5) i w Portugalii (5,9). Ciekawe jest natomiast, że w wartościach bezwzględnych najliczniejszą grupą obywateli UE, którzy nabyli obywatelstwo innego państwa członkowskiego UE, byli obywatele Rumunii stający się obywatelami Węgier lub Włoch oraz Polacy stający się obywatelami Zjednoczonego Królestwa lub Niemiec²⁰. Migracyjne tło zjawiska multiobywatelstwa jest zresztą widoczne także w Polsce. Na przykład z badania przeprowadzonego w 2015 roku przez instytut Millward Brown na zlecenie Work Service S.A. wynika, że ponad 20% aktywnych lub potencjalnych uczestników polskiego rynku pracy rozważa emigrację zarobkową, przy czym 63% z nich to osoby młode (poniżej 35 roku życia). Natomiast odsetek osób zdecydowanych na emigrację w porównaniu do roku 2014 wzrósł z 5% do 6,4%, tj. z 1,025 mln do 1,275 mln osób²¹.

Trzeba tu jednak zaznaczyć, że przytoczony wyżej pogląd S. Vertoveca uwzględnia tylko jedną stronę tego zjawiska, tzn. uważa migrację za bodziec do częstszego ubiegania się o wielokrotne obywatelstwo. Tymczasem perspektywa prawna każe zwrócić uwagę, że migracja wpływa na popularność multiobywatelstwa w sposób dwutorowy – nie tylko przyczynia się do samego pożądanego posiadania obywatelstwa więcej niż jednego państwa przez migrantów (perspektywa socjologiczna), ale bywa bezpośrednią przyczyną występowania wielokrotnego obywatelstwa, bowiem niekompatybilność porządków prawnych poszczególnych państw w zakresie sposobów nabycia obywatelstwa (zwłaszcza w momencie urodzenia) prowadzi do nabywania

¹⁹ Wskaźnik naturalizacji definiuje się jako stosunek całkowitej liczby osób, którym nadano obywatelstwo w ciągu roku, do liczby cudzoziemców mieszkających w danym kraju na początku roku. Trafnie zauważa jednak J. Balicki, że problemem przy używaniu tego wskaźnika są zróżnicowane zasady naturalizacji w poszczególnych państwach członkowskich (J. Balicki, *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej. Wyzwania dla polityki integracyjnej*, Warszawa 2010, s. 38).

²⁰ Tryb dostępu: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl#Nabycie_obywatelstwa [24.02.2016].

²¹ Tryb dostępu: <http://www.workservice.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Ekspert-HR-komentuje/Az-1-2-mln-Polakow-zdecydowanych-na-emigracje-zarobkowa> [24.02.2016].

obywatelstwa więcej niż jednego państwa na podstawie tego samego stanu faktycznego pośrednio wynikającego przecież z migracji²². D. Pudzianowska upatruje w tym wręcz podstawowej przyczyny występowania wielokrotnego obywatelstwa²³.

Polskie prawo dopuszcza posiadanie wielokrotnego obywatelstwa. Obecnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim²⁴ wprost przewiduje sytuację, w której obywatel polski posiada jeszcze obywatelstwo innego państwa, statuując jednocześnie tzw. zasadę wyłączności obywatelstwa polskiego. Art. 3 ust. 1 tej ustawy stanowi, że obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Z kolei zgodnie z ust. 2, obywatel polski nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki. Można zatem stwierdzić, że polskie ustawodawstwo dopuszcza posiadanie wielokrotnego obywatelstwa przez obywatela polskiego, ale osobę taką nakazuje traktować w taki sposób, jak gdyby miała ona wyłącznie obywatelstwo polskie. W istocie multiobywatel nie jest więc w prawie polskim żadną oddzielną kategorią podmiotową, bowiem ustawodawca takie kategorie przewiduje tylko dwie – obywatel polski i osoba niebędąca obywatelem polskim (cudzoziemiec²⁵). W tym pierwszym przypadku znaczenie ma wyłącznie fakt posiadania obywatelstwa polskiego, w drugim – brak tego obywatelstwa; dla obu nie ma zaś żadnego znaczenia fakt posiadania obywatelstwa innego państwa (cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest również apatryda).

Tego typu rozwiązanie stanowi przede wszystkim zabezpieczenie interesów państwa, które wprowadzić może zezwalać na nabywanie przez swoich obywateli, w celu realizacji ich własnych interesów faktycznych lub prawnych, obywatelstw innych państw, ale nie powinno z tego tytułu

²² Ł. Kierznowski, E. Stankiewicz, *Wpływ instytucji obywatelstwa na funkcjonowanie społeczeństwa wielokulturowego*, „Drohiczyński Przegląd Naukowy” 2015, nr 7, s. 140; M. Pilich, *Zasada obywatelstwa...*, op. cit., s. 152-153.

²³ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 107.

²⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. poz. 161 z późn. zm.).

²⁵ Art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.) wprowadza definicję legalną cudzoziemca stanowiąc, że jest nim każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Zob. również J. Chlebny (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 62-63.

ponosić negatywnych skutków w zakresie obowiązków świadczonych mu przez swoich obywateli. Można więc powiedzieć, że dopuszczenie przez ustawodawcę wielokrotnego obywatelstwa w założeniu ma przynieść korzyści obywatelowi, ale jednocześnie nie przynieść strat państwu.

Wynikający z art. 3 ust. 2 zakaz powoływania się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki oznacza, najprościej mówiąc, zakaz różnicowania sytuacji prawnej multiobywatela w porównaniu do osoby posiadającej wyłącznie polskie obywatelstwo tylko ze względu na sam fakt posiadania wielokrotnego (w tym polskiego) obywatelstwa. Jednak należy podkreślić, że zakaz ten leży po stronie multiobywatela – ustawa wprost stanowi, że to on wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej nie może powoływać się na fakt posiadania wielokrotnego obywatelstwa ze skutkiem prawnym. Nie ma natomiast przeszkód, aby to prawodawca ustanawiał ograniczenia w tym zakresie, np. określając, że pewne stanowiska (ze względu na specyfikę wykonywanej pracy) może pełnić osoba posiadająca tylko jedno, polskie obywatelstwo. Dla przykładu można wskazać art. 44 pkt 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu²⁶ lub art. 48 pkt 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁷, które przewidują, że, odpowiednio, służbę w ABW albo AW i służbę w CBA może pełnić osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. W tym przypadku z przytoczonych przepisów *a contrario* wynika skutek prawny w postaci braku możliwości pełnienia takiej służby przez multiobywatela. Tego typu przepisy stanowią jednocześnie *lex specialis* wobec ogólnej zasady z art. 3 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim. Należy jednak podkreślić, że są to przypadki wyjątkowe, szczególnie uzasadnione ważnym interesem państwa. Znacznie częściej spotykany jest sam wymóg posiadania obywatelstwa polskiego niezależnie od posiadania obywatelstwa innego państwa, co ciekawe nawet w przypadku służby wojskowej żołnierza zawodowego²⁸.

²⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U. nr 74, poz. 676 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. nr 104, poz. 708 z późn. zm.).

²⁸ Art. 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. nr 179 poz. 1750 z późn. zm.); oprócz tego zob. np. art. 61 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. nr 98, poz. 1070 z późn. zm.), art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. nr 227 poz. 1505 z

Oprócz tego polski prawodawca przewidział możliwość utraty obywatelstwa polskiego. Jest to z zasady materia dość delikatna, która, aby uczynić zadość prawom człowieka (wspomnianemu wyżej prawu do obywatelstwa), powinna być tak skonstruowana, by uniemożliwiać utratę obywatelstwa z mocy prawa lub z inicjatywy państwa, ale jednocześnie zezwalać na jego utratę (zrzeczenie się), gdy zechce tego sam obywatel, a przy tym wszystkim uwzględniać jeszcze wynikający z prawa międzynarodowego obowiązek przeciwdziałania bezpaństwowości. Ten widoczny jest np. w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, która w art. 7 ust. 3 stanowi, że Państwo Strona nie może przewidywać w swym prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa na mocy ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, jeżeli zainteresowana osoba stawałaby się w ten sposób bezpaństwowcem, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 1 pkt b niniejszego artykułu, tj. nabycia obywatelstwa za pomocą oszustwa, fałszywej informacji lub ukrycia jakiegokolwiek istotnego faktu, który może być przypisany wnioskodawcy.

Utrata (zrzeczenie się) obywatelstwa jest zagadnieniem szczególnie istotnym w kontekście państw, które w swym ustawodawstwie przewidują zakaz łączenia ich obywatelstwa z obywatelstwem innego kraju. Mimo wzrostu popularności wielokrotnego obywatelstwa, w prawie międzynarodowym nadal pozostawia się szeroką swobodę państwa w zakresie regulacji dot. ewentualnego zakazu łączenia obywatelstw. Znow warto przytoczyć Europejską Konwencję o Obywatelstwie, która w art. 7 ust. 1 stanowi, że Państwo Strona nie może przewidywać w swym prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa *ex lege* ani z inicjatywy Państwa Strony, z wyjątkiem, między innymi, dobrowolnego nabycia innego obywatelstwa. Przepis ten, wraz z cytowanym wyżej art. 7 ust. 3, łączy zasadę przeciwdziałania bezpaństwowości z autonomią państw w zakresie dopuszczalności multiobywatelstwa. W przypadku zakazu łączenia obywatelstwa danego kraju z obywatelstwem innych państw osoba, które chce nabyć obywatelstwo tego kraju, musi zwykle równocześnie zrzec się posiadanego już obywatelstwa. Brak możliwości zrzeczenia się pierwotnego obywatelstwa stanowiłby więc prawny ogranicznik w postaci niemożności nabycia obywatelstwa państwa, które w swym ustawodawstwie na

późn.zm), art. 10 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.) lub art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31 poz. 206 z późn. zm.).

multiobywatelstwo nie zezwala. Stąd też możliwość zrzeczenia się obywatelstwa, jeśli tylko spełnia warunki przedstawione w poprzednim akapicie, stanowi w istocie zabezpieczenie praw obywatela.

Polski ustrojodawca kwestię utraty obywatelstwa uwzględnił w Konstytucji. Art. 34 ust. 2 stanowi, że obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie. Z kolei zgodnie z art. 137 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Szczegółową procedurę utraty obywatelstwa polskiego reguluje rozdział 6 ustawy o obywatelstwie polskim. Jej dokładny opis nie jest zasadny z punktu widzenia tematyki niniejszego rozdziału, warto jedynie zwrócić uwagę na wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa. Zgodnie z art. 46 ustawy o obywatelstwie polskim, obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci obywatelstwo polskie po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Z kolei art. 47 ust. 1 przewiduje, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić obywatelowi polskiemu, na jego wniosek, zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Art. 51 ust. 1 stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub odmawia jej wyrażenia w formie postanowienia.

Prawodawca przyznał więc Prezydentowi RP duży margines uznaniowości, bowiem w tym samym stanie faktycznym Prezydent może zarówno wyrazić taką zgodę, jak i odmówić jej wyrażenia, a każde rozstrzygnięcie będzie legalne. Wydaje się jednak, że dyskrejonalność przy wyrażaniu zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego jest zbyt daleko posunięta. Rola państwa powinna ograniczyć się do przeciwdziałania bezpaństwowości i jeśli tylko ten warunek jest spełniony, to trudno znaleźć uzasadnienie dla braku zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Powinna to być decyzja samego obywatela, który zwykle zrzeka się obywatelstwa w celu realizacji swojego interesu faktycznego lub prawnego. Nie jest zadaniem państwa ingerencja w możliwość realizacji tego interesu (choćby był on moralnie naganny), zwłaszcza że zrzeczenie się obywatelstwa polskiego może być warunkiem koniecznym do uzyskania obywatelstwa innego państwa, które nie zezwala na multiobywatelstwo. Tymczasem nawet w takiej sytuacji istnieje możliwość odmowy wyrażenia zgody przez Prezydenta RP, co w praktyce może prowadzić do uniemożliwienia jednostce nabycia obywatelstwa tego państwa. Wątpliwym

jest, czy prerogatywa prezydencka (cechująca się pewną dozą państwowej symboliki i chyba właśnie z tego powodu w pełni dyskrejonalna) powinna w tak dużym stopniu wpływać na sytuację jednostek, zwykle pozostających przecież poza strukturą władz publicznych w odróżnieniu od zakresu zastosowania prawie wszystkich pozostałych prerogatyw.

Współczesne tendencje społeczne, przede wszystkim migracje, pozwalają przypuszczać, że w najbliższych dekadach będziemy obserwować rozwój wielokrotnego obywatelstwa. W parze z tą tendencją, tak jak to się dzieje w ostatnich latach, powinny iść zmiany w prawie wewnętrznym poszczególnych państw, które usuwałyby bariery związane z posiadaniem więcej niż jednego obywatelstwa. Do całego zjawiska autor niniejszego rozdziału podchodzi nieco łagodniej niż niektórzy przedstawiciele doktryny (choć trudno oprzeć się wrażeniu, że stosunek do multiobywatelstwa w dużej mierze determinowany jest dziedziną nauki, jaką zajmują się poszczególni autorzy). W szczególności nie uważa on multiobywatelstwa za zjawisko, które jest szkodliwe i któremu należy zapobiegać²⁹. Jest ono znakiem czasu, który należałoby raczej zaakceptować, niż usilnie mu przeciwdziałać, i dostrzec korzyści, jakie wielokrotne obywatelstwo może przynosić jednostkom.

²⁹ Tak np. M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 71; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 115-116; D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, op. cit., s. 107; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2013, s. 245-247.

„Być państwem” - wymagania stawiane przed podmiotami aspirującymi do państwowości we współczesnym prawie międzynarodowym publicznym

Rozważając temat umiędzynarodowienia krajowego obrotu prawnego należałoby rozpocząć od postawienia pytania – czym w istocie jest państwo? Najpierw bowiem trzeba mieć do czynienia z państwem w świetle prawa międzynarodowego, ażeby jego krajowy obrót prawny mógł być umiędzynarodowiony. Jakie zatem warunki spełniać musi być, który aspiruje do uzyskania miana „państwa”?

Początki państwowości

Choć od tysiącleci państwa stanowią ukształtowaną i, w dzisiejszych czasach już oczywistą, formę organizacji społeczeństw, nie powstały automatycznie wraz z pojawieniem się na naszej planecie gatunku *homo sapiens*. Jak ustroje społeczne czy prawo, tak i państwo jako twór jest efektem długotrwałego procesu dziejowego¹.

Początkowo istniały prymitywne społeczności plemienne, składające się zazwyczaj z kilku rodzin, liczące maksymalnie kilkudziesięciu członków. Z czasem przekształcały się one w kilkusetosobowe związki plemion i przymierza klanów. Struktura ciągle się rozrastała. Pojawiła się wówczas potrzeba wskazania centralnego ośrodka władzy dla tej zbiorowości oraz zapewnienia temu ośrodkowi aparatu pomocniczego. Pojawił się również aparat przymusu i środki represji za nieprzestrzeganie zwyczajowo przyjętego prawa i zasad współżycia społecznego². Stopniowo kształtowały się stanowiska doradcze, następnie urzędnicze i organy władzy, które dziś możemy nazwać administracją. Społeczeństwa zaczęły przywiązywać coraz większą wagę do

* Doktorantka w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 27.

² Ibidem, s. 28.

poczucia przynależności do danej grupy, przestrzegania jej praw i obyczajów. Chęć poszerzania swoich wpływów prowadziła do zacieklej obrony swoich terytoriów, a także do nieustannego ich powiększania.

Stosunkowo wcześniej rozwinęły się tym samym stosunki międzynarodowe. Świadectwem takiego stanu rzeczy jest chociażby tabliczka klinowa datowana na ok. 3 000 r. p. n. e., na której to utrwalony został traktat zawarty pomiędzy władcą mezopotamskiego państwa-miasta Lagasz a innym państwem-miastem tej krainy – Umma. Istnieją również liczne zapisy korespondencji dyplomatycznej pomiędzy faraonem starożytnego Egiptu, Ramzesem II a władcą Hetytów Hattusili II z XIII w.p.n.e. Prawem międzynarodowym posługiwali się także starożytni Grecy i Rzymianie³. W feudalnej Europie kontakty między rządzącymi były już bardzo dobrze rozwinięte.

Pierwsze przejawy umiędzynarodowienia, czy też inaczej mówiąc internacjonalizacji, różnych aspektów życia społecznego i państwowego zostały zapoczątkowane wraz z upadkiem struktur feudalnych i pojawieniem się w XVI w. kapitalizmu. Iskłą dającą początek wielowiekowemu procesowi umiędzynarodowienia stała się zatem gospodarka.

Natomiast za punkt wyjścia do systemu, który określić można mianem porządku międzynarodowego, uznaje się zawarcie pokoju westfalskiego w 1648 r. Moment ten zapoczątkował epokę, w której państwa, oprócz dbania o sprawy wewnętrzne, dążyły do zachowania pewnej równowagi ponadpaństwowej. Często działania te opierały się na tworzonych *ad hoc* zasadach i umowach między członkami społeczności międzynarodowej, które to z czasem obejmowały swoim zasięgiem nie tylko najbliższe „sąsiedztwo”, ale i cały glob⁴.

Kolejnym znaczącym wydarzeniem była rewolucja przemysłowa w drugiej połowie XVIII w. Postęp techniczny i technologiczny, stale wzrastający poziom edukacji oraz ogólnie pojmowany rozwój społeczny i ekonomiczny doprowadziły do tego, że państwa przestały być całkowicie

³ Genezę pojęcia *ius gentium*, czyli prawa narodów, wywodzi się właśnie z czasów Cesarstwa Rzymskiego – por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne: Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 8-9.

⁴ E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, funkcjonowanie. Podręcznik akademicki*, Warszawa 1994, s. 15-16.

samowystarczalne. Prowadziło to do wzrostu współzależności międzynarodowej, która objęła swoim zakresem już nie tylko obszar gospodarczy, ale wraz z upływem lat w coraz większym stopniu także życie społeczne oraz polityczne. Dlatego też powstała konieczność utworzenia formalnoprawnych regulacji oraz koordynującej je maszyny instytucjonalnej, co z kolei skutkowało rozwojem prawa międzynarodowego i pojawieniem się organizacji międzynarodowych. Tym samym wiodło to do internacjonalizacji coraz większej ilości aspektów do tej pory niepodzielnie znajdujących się w sferze wewnętrznej kontroli państw⁵.

W ten właśnie sposób, na przestrzeni wieków oraz z wieloma przeobrażeniami, ukształtowało się państwo w formie, o znaczeniu i kompetencjach, które znamy obecnie.

Jednak historycznie wytworzone formy społeczne i prawne ulegają ciągłym przekształceniom i warunkują przeobrażenia w zmieniającej się rzeczywistości⁶. Dawniej granice terytorium kraju realnie wyznaczały granice wpływów danego porządku prawnego, państwa posiadały silnie utrwaloną niezależność i samodzielność w kwestiach decyzyjności o sprawach wewnętrznych. W dzisiejszych czasach jednak dochodzi do coraz ściślejszej współpracy między członkami społeczności międzynarodowej. Znajduje to odzwierciedlenie między innymi w traktatach międzynarodowych, zawieranych zarówno na stosunkowo niewielką skalę, ale i tych przyjmowanych przez większość państw na świecie, takich jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), powoływaniu organizacji międzynarodowych, jak chociażby Organizacja Narodów Zjednoczonych, a także w fakcie utworzenia i funkcjonowania Unii Europejskiej.

Co oznacza „być państwem”?

Tak, jak na przestrzeni setek lat formowały się struktury państwowe, tak i gałąź prawa mająca za obiekt regulacje międzynarodowe ulegała licznym przeobrażeniom. Prawo międzynarodowe bowiem, do lat

⁵ Jedną z pierwszych wzmianek o ww. zjawisku znajduje się w *Manifeście komunistycznym* z 1848 r. – por. Idem, s. 17.

⁶ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 27.

50. XX w. nazywane przeważnie prawem narodów, ulegało bardzo dynamicznym zmianom. Jednym z podstawowych filarów tej dziedziny naukowej jest zagadnienie podmiotowości. Paradoksalnie jednak, w nauce i dydaktyce traktowane jest niemal po macoszemu, bazując po dziś dzień na prawie nienaruszonych i ugruntowanych schematach definicyjnych⁷.

Zgłębienie tego zagadnienia prowadzi do wielu kontrowersji i wątpliwości, zwłaszcza w zakresie uzgodnienia kryteriów podmiotowości. O ile w okresie klasycznego prawa międzynarodowego⁸ praktycznie jedynymi aktorami społeczności międzynarodowej były państwa, a decydującym o przynależności do tej grupy było kryterium suwerenności, tak współcześnie, ze względu na mnogość innych, niesuwerennych, ale aktywnych w sferze międzynarodowej podmiotów, kryterium to okazuje się niewystarczające⁹.

Choć odkąd tylko prawo międzynarodowe zaczęło kiełkować dominuje twierdzenie, zakrawające na truizm, o dominacji państwa w zakresie podmiotowości i aktywności na globalnej scenie¹⁰, warto dokładniej przyjrzeć się samemu procesowi definiowania państwa we współczesnych realiach. Może przynieść to bowiem zaskakujące rezultaty¹¹.

Zaznaczyć należy, że samo pojęcie „państwo” jest wytworem nowożytnym, a jego wprowadzenie do powszechnej nomenklatury przypisuje się Machiavellemu w rozprawie „Księżę”. Wcześniej na określenie bytu geopolitycznego o względnie jednolitej strukturze społecznej i gospodarczej, używano najczęściej regionalnych nazw, np. królestwo, cesarstwo, czy chociażby polis i republika¹². Z kolei w Polsce

⁷ Por. M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 7. – Autor w swojej publikacji zwraca uwagę na definicyjny dysonans między pojęciem podmiotowości ujmowanym od strony praktycznej oraz od strony czysto doktrynalnej, podkreśla brak jednolitości zarówno dotychczasowych uregulowań prawnych, jak i dzieł dydaktycznych, i w sposób kompleksowy dokonuje analizy i subsumpcji zaistniałego zjawiska.

⁸ Za okres klasycznego prawa międzynarodowego przyjmuje się przełom średniowiecza i nowożytności po czasy I i II wojny światowej XX w.

⁹ B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Białystok 1997, s. 51.

¹⁰ H. Grotius, *O prawie wojny i pokoju, w których znajdują wyjaśnienie prawo natury i prawo narodów, a także główne zasady prawa publicznego*, przekł. R. Bierzanka, Warszawa 1957, s. 65.

¹¹ M. Perkowski, *Podmiotowość prawa...*, op. cit., s. 333.

¹² M. Muszyński, *Państwo w prawie międzynarodowym: Istota, rodzaje i atrybuty*, Bielsko-Biała 2012, s. 13.

termin „państwo” po raz pierwszy został użyty dopiero za panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego¹³.

Silnymi bodźcami do sformułowania stałej i jednolitej definicji państwa na arenie międzynarodowej były natomiast zakończenie wojny trzydziestoletniej¹⁴ oraz utworzenie Ligii Narodów¹⁵.

W tym miejscu podkreślić należy, że określenie wyraźnych przesłanek wskazujących na to, czy podmiot jest lub też nie jest państwem w świetle prawa międzynarodowego jest niezwykle relewantne. Od tego uzależniona jest bowiem możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków, czyli innymi słowy zdolność prawna. Co więcej, warunkuje to możliwość wchodzenia w stosunki z innymi aktorami społeczności międzynarodowej, zawieranie umów międzynarodowych, przystępowanie do organizacji, ale także rozliczanie z zobowiązań umownych i ponoszenie za nie odpowiedzialności oraz nawiązywanie stosunków dyplomatycznych. Ważnym aspektem tej tematyki jest również zagadnienie sukcesji w prawie międzynarodowym.

Kryteria państwowości

We współczesnej doktrynie państwo określa się jako suwerenną organizację terytorialną tudzież geopolityczną¹⁶. Choć krótka i (wydawałoby się) klarowna, definicja ta nastrocza prawnikom nie lada problemów. Problemy te, poza rzucającą się na pierwszy rzut oka spartańską lakonicznością i niedookreślonością, wynikają nie tylko z definicji tej samej w sobie, ale również z faktu, że umowy międzynarodowe o charakterze powszechnym, jak chociażby Karta Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r. czy Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 22 maja 1969 r., choć posługują się pojęciem „państwa”, nie precyzują jego treści¹⁷. Doktryna początków XX w.

¹³ L. Antonowicz, *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974, s. 13.

¹⁴ Powstało wówczas wiele nowych małych państw, które otrzymały możliwość nawiązywania stosunków międzynarodowych bez zgody cesarskiej.

¹⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 133.

¹⁶ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2009, s. 119; M. Perkowski, *Podmiotowość prawa...*, op. cit., s. 335.

¹⁷ Art. 3. Karty Narodów Zjednoczonych wskazuje, że pierwotnymi członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych są między innymi państwa uczestniczące w konferencji w San Francisco oraz że do organizacji tej mogą być przyjęte inne państwa miłujące pokój. W

posługiwała się opracowaną przez G. Jellinka trójelementową koncepcją, według której państwo to związek (*Körperschaft*) ludzi osiadłych, który wyposażony jest w niezbędne władanie¹⁸. Przekładając to na język bardziej współczesny, G. Jellinek wskazywał, że aby można było mówić o państwie, podmiot aspirujący do tego określenia winien być wyposażony w niezawisłą i pierwotną władzę, ludność, nad którą władza ta jest sprawowana, a także terytorium, na którym zależność ta występuje¹⁹. Przez długie lata koncepcja ta stanowiła podstawę wszelkich rozważań na temat państwowości, jednak miała ona charakter doktrynalny, a nie normatywny.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego państwa są podmiotami pierwotnymi, więc ich podmiotowość wywodzi się z samego faktu ich istnienia²⁰. *Notandum*, oznacza to, że to one są twórcami prawa międzynarodowego, przez które są chronione²¹.

Pierwszym aktem prawa międzynarodowego wskazującym niezbędne atrybuty państwowości była konwencja o prawach i obowiązkach państw, podpisana 26 grudnia 1933 r. w Montevideo. Choć miała ona charakter regionalny (gdyż jej sygnatariuszami było 19 państw amerykańskich), to art. 1. tej konwencji powoływany jest jako podstawa dla określenia podmiotu prawa międzynarodowego mianem państwa²². We wskazanym artykule powielono trójelementową koncepcję doktryny o konieczności posiadania suwerennej władzy, określonego terytorium, a także ludności terytorium to zamieszkującej. Dodano jednak jeszcze czwarty warunek – zdolność do wchodzenia w stosunki z innymi państwami²³.

Organizacja Narodów Zjednoczonych podjęła działalność kodyfikacyjną, zmierzającą do ujednolicenia pojęcia państwa w prawie międzynarodowym, jednak działająca przy ONZ Komisja Prawa

Konwencji wiedeńskiej natomiast, w art. 1. wskazano jedynie, że odnosi się ona do traktatów zawieranych pomiędzy państwami – por. A. Przyborska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne: wybór dokumentów*, Lublin 2008, s. 11 i s. 44.

¹⁸ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Bad Homburg - Berlin - Zürich 1966, s. 433.

¹⁹ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1949, s. 102.

²⁰ W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 133.

²¹ Ibidem, s. 133, a także B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 51.

²² J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014, s. 144.

²³ Kryterium to wiąże się również bezpośrednio z instytucją uznania prawnomiędzynarodowego – zob. *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*, tryb dostępu: <https://www.ilsa.org/jessup/jessup15/Montevideo%20Convention.pdf> [24.03.2016].

Międzynarodowego do tej pory nie zdefiniowała tego terminu w sposób jednoznaczny. Podkreślono natomiast, że określenie „państwo” używane jest zgodnie ze znaczeniem przyjętym powszechnie przez praktykę międzynarodową²⁴.

Terytorium

Pierwszym z elementów konstytutywnych państwa jest jego terytorium. Ludzie bowiem od zarania dziejów podporządkowywali sobie tereny, które zamieszkiwali. Początkowo zawłaszczanie to miało charakter czysto użytkowy i zazwyczaj przejściowy. Wraz z rozwojem cywilizacji i ukształtowaniem się osiadłego trybu życia, terytorium zaczęło odgrywać rolę zasadniczą. Jego istnienie jako obszaru wydzielonego granicami uznano za powszechnie przyjęty warunek istnienia państwa jednak dopiero na przełomie XVIII i XIX w.²⁵

Terytorium najkrócej określić można jako wycinek powierzchni Ziemi, na którym dochodzi do działalności człowieka, odgraniczony od państw obcych i podlegający wyłącznej jurysdykcji danego państwa²⁶, urzeczywistniając tym samym pewną jedność polityczną²⁷. Bardziej kompleksowa i częściej spotykana w doktrynie definicja wskazuje, że terytorium stanowi przestrzeń obejmującą obszar lądowy wraz z wodami śródlądowymi, część wód morskich, wewnątrz ziemi znajdujące się pod tymi obszarami, a także rozciągającą się ponad nimi przestrzeń powietrzną²⁸.

²⁴ Kwestią stosunkowo rzadko poruszaną w piśmiennictwie jest swego rodzaju relatywizm pojęcia państwa oraz jego autonomiczność w prawie międzynarodowym, które może być zgoła odmienne od pojęcia państwa w innych gałęziach prawa, czy też w innych dziedzinach naukowych, takich jak historia, filozofia czy socjologia – por. L. Antonowicz, *Pojęcia państwa...*, op. cit., s. 18. oraz Idem, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2014, s. 14.

²⁵ M. Muszyński, *Państwo w prawie...*, op. cit., s. 31.

²⁶ W. Czapliński, A. Wyzomska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 143 oraz W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 178.

²⁷ M. Muszyński, *Państwo w prawie...*, op. cit., s. 31.

²⁸ B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe...*, s. 123. Zaznaczyć jednak należy, że nie istnieje przyjęta granica między przestrzenią powietrzną, znajdującą się pod zwierzchnictwem państw, a przestrzenią kosmiczną, niepodlegającą niczyjej jurysdykcji i stanowiącą *res communis*. W doktrynie formułowane są różne postulaty dotyczące wysokości, na której granica ta powinna się znajdować i zazwyczaj oscyluje ona między 30 a 160 km nad powierzchnią ziemi. Najbardziej popierana jest jednak teoria najniższego perygeum sztucznych satelitów Ziemi oraz koncepcja wskazująca na powinność ustalenia

Godnym uwagi jest fakt, że zgodnie z orzeczeniem Polsko - Niemieckiego Mieszanego Trybunału Rozjemczego z dnia 1 sierpnia 1929 r. w sprawie *Deutsche Continental Gesellschaft v. Państwo Polskie*, do istnienia państwa wystarczy, aby jego terytorium „*było wystarczająco zwarte (nawet jeżeli jego granice nie są wyraźnie określone)*”²⁹.

Niezwykle istotną w omawianiu zagadnienia terytorium państwowego, jest kwestia jego integralności, czy też inaczej – niepodzielności³⁰. Samo pojęcie „integralność terytorialna” pojawiło się dopiero w początkach XIX w. na kongresie wiedeńskim³¹ i począwszy od tego momentu, zyskiwało coraz większe znaczenie w doktrynie i praktyce prawa międzynarodowego, które to nakazuje wszystkim aktorom społeczności międzynarodowej poszanowanie nietykalności terytorium państwowego. Co za tym idzie, w przypadku fizycznego zajęcia danego terytorium przez agresora, państwowość nie ustaje w sposób automatyczny³², zwłaszcza, jeżeli zachowany zostanie efektywny i uznany przez pozostałe państwa ośrodek władzy³³. Wszelkie naruszenie danego terytorium stanowi zagrożenie dla samej istoty państwowości i idącej za tym podmiotowości prawnej państwa. Nie ma natomiast charakteru naruszenia posiadania³⁴.

granicy między przestrzenią powietrzną a kosmiczną na 80 kilometrze nad powierzchnią skorupy ziemskiej.

²⁹ Znakomitym zilustrowaniem tej tezy jest sytuacja Polski po I wojnie światowej, kiedy to proklamacja państwa polskiego miała miejsce 11 listopada 1918 r., natomiast wytyczenie granic z niektórymi państwami ościennymi, takimi jak Niemcy i Litwa, nastąpiło dopiero kilka lat później – por. W. Czapliński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 176.

³⁰ W tym miejscu warto podkreślić, że terytorium danego państwa nie musi stanowić jednolitej całości, jego część bowiem może być oddzielona od podstawowego trzonu przez terytoria innych państw. Tę odseparowaną terytorialnie część nazywamy wówczas enklawą – W. Czapliński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 143.

³¹ Integralność terytorialną zapewniono wówczas Szwajcarii i części Sabaudii – por. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 197.

³² M. Perkowski, *Podmiotowość prawa...*, op. cit., s. 228.

³³ Sytuacja taka miała miejsce podczas II wojny światowej, kiedy to okupacja polskiego terytorium nie oznaczała *ipso facto* kresu państwowości Rzeczypospolitej, gdyż uznawane przez społeczność międzynarodową i działające efektywnie organy władzy państwowej działały w formie rządu emigracyjnego z siedzibą w Londynie.

³⁴ M. Muszyński, *Państwo w prawie...*, op. cit., s. 32.

Ludność

Kolejnym nierozłącznym atrybutem podmiotowości państwowej jest ludność zamieszkująca określone terytorium, znajdujące się pod zwierzchnictwem władz państwowych³⁵. Prawo międzynarodowe wskazuje, że pod pojęciem „ludności państwa” znajdują się dwie kategorie osób fizycznych, a mianowicie obywatele, którzy z państwem związani są szczególnego rodzaju stałą więzią, oraz cudzoziemcy i apatrydzi (bezpaństwowcy), którzy jedynie czasowo przebywają na jego terytorium³⁶. Zarówno obywatele, jak i cudzoziemcy podlegają prawu danego państwa, a regulacja ich sytuacji prawnej należy do wyłącznej kompetencji wewnętrznej państwa. Jedynym ograniczeniem swobody ustawodawczej w tym zakresie mogą być zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego, czyli umów dwu- i wielostronnych oraz prawa zwyczajowego³⁷.

Głównym substratem osobowym państwa są obywatele. Zazwyczaj obywatelstwo uzyskuje się w myśl prawa krwi (zrodzenie się z obywatela danego państwa automatycznie powoduje jego nabycie) lub prawa ziemi (obywatelstwo uzyskuje się automatycznie poprzez urodzenie się na terytorium państwa). Istnieją jednak też inne drogi do jego nabycia (choćaby naturalizacja), których wymogi określa ustawodawstwo wewnętrzne³⁸.

Władza zwierzchnia

Trzecim z elementów „składowych” państwa i jednocześnie najtrudniejszym do sprecyzowania jest władza zwierzchnia. W doktrynie nie istnieje ujednolicone stanowisko wskazujące na konkretną definicję

³⁵ Z pojęciem „ludności” wiąże się swego rodzaju kontrowersja pojęciowa. G. Jellinek w swojej koncepcji nie posługiwał się określeniem „ludność”, a „naród” (*Staatsvolk*). „Naród” bowiem w tym ujęciu jest pojęciem prawnym i obejmuje wszystkie osoby przynależne do państwa. „Ludność” natomiast w swoim zakresie definicyjnym mieści również osoby znajdujące się jedynie pod zwierzchnictwem danego państwa, ze względu na przebywanie na jego terytorium, nie będące jednak z nim trwale związane – Ibidem, s. 29.

³⁶ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 255 oraz L. Antonowicz, *Podręcznik prawa...*, op. cit., s. 114.

³⁷ W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 190.

³⁸ Ibidem, s. 191.

tę, jak władza państwowa powinna wyglądać i jakimi przymiotami powinna dysponować. Dzieje się tak dlatego, gdyż brak jest również jednolitych definicji dotyczących tych przymiotów, a samo pojęcie władzy przekształcało się dynamicznie na przestrzeni wieków.

Niewątpliwym jest fakt, że warunkiem *sine qua non* istnienia państwa jest jego efektywność. Określenie to dotyczy w przeważającej mierze sfery wewnętrznej i oznacza, że władze są niezależne w zakresie stanowienia prawa, jego egzekwowania oraz sprawowania rzeczywistej kontroli nad konkretnym terytorium wraz z zamieszkałą tam ludnością³⁹, co stanowi niejako kwintesencję relewantności znaczenia terytorium dla podmiotowości państwowej. Zwierzchnictwo państwa w sferze wewnętrznej przyjmuje postać zwierzchnictwa terytorialnego oraz osobowego. Zwierzchnictwo terytorialne państwa charakteryzuje się przede wszystkim tym, że władza wykonywana jest na danym terytorium w sposób wyłączny i pełny w stosunku do ludności, zdarzeń i rzeczy znajdujących się w jego obrębie⁴⁰. Według koncepcji jellinkowskiej relacja między terytorium a władzą definiowana jest poprzez publiczno-prawną instytucję *imperium*, a nie podług patrymonialnego schematu *dominium*. Zwierzchnictwo osobowe natomiast odnosi się do jurysdykcji państwa nad jego obywatelami⁴¹.

Wiele problemów pojawia się w przypadku określenia zakresu pojęciowego suwerenności, która stanowi formalne kryterium podmiotowości prawnomiędzynarodowej. W doktrynie istnieje wiele rozbieżności definicyjnych dotyczących tego pojęcia. Niekiedy jest ono utożsamiane i używane zamiennie z pojęciem „niezależności” lub też „niepodległości”, część autorów natomiast zabieg taki poddaje krytyce⁴².

³⁹ Przez władze rozumie się w doktrynie organy państwowe, których działania zarówno w sferze wewnętrznej jak i na scenie międzynarodowej, uzewnętrzniają wolę państwa. - *Ibidem*, s. 134 oraz L. Antonowicz, *Podręcznik prawa...*, op. cit., s. 127.

⁴⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 196.

⁴¹ Czasem jednak dochodzi do konfliktu między zwierzchnictwem osobowym a terytorialnym. Jako przykład podać można sytuację, w której obywatel jednego państwa przebywa na obcym terytorium. Pierwszeństwo przysznaje się zazwyczaj zwierzchnictwu terytorialnemu.

⁴² W niektórych opracowaniach pojęcie „niezależność” utożsamiane jest również z „niepodległością”. Jeden z przedstawicieli doktryny, T. Twiss, wskazuje że pojęcia „suwerenność” i „niepodległość” nie mogą używane być w formie synonimów, gdyż według niego istnieją państwa suwerenne acz nie niepodległe, a także państwa niepodległe, ale nie suwerenne – por. T. Twiss, *The Law of Nations considered as Independent Political*

Nie ulega jednak wątpliwości, że urzeczywistnieniem suwerenności jest zdolność do samodzielnego działania w sferze międzynarodowej. W przeciwieństwie więc do efektywności, odnosi się ona do sfery zewnętrznej działalności państwa. W dobie współczesnego uniwersalizmu nie możemy jednak mówić o pełnej samodzielności państw. Rozwój prawa międzynarodowego spowodował, że poprzez szereg umów bi- oraz multilateralnych, a także przyjętych zwyczajów międzynarodowe, państwa ograniczyły niejako z własnej woli wykonywanie swoich praw suwerennych⁴³. Ponadto, suwerenność każdego z państw ograniczona jest przez poszanowanie suwerenności innych członków społeczności międzynarodowej⁴⁴.

Jak wspomniano wyżej, trudno jest wskazać zamknięty katalog atrybutów suwerenności, jednak wśród najczęściej wymienianych znajdują się między innymi: swoboda działania w stosunkach międzynarodowych i prowadzeniu polityki zagranicznej, decydowanie w zakresie wojny i pokoju, uznawaniu państw oraz rządów, nawiązywaniu oraz utrzymywaniu stosunków dyplomatycznych, a także decyzyjności w zakresie członkostwa w organizacjach międzynarodowych⁴⁵.

Zdolność wchodzenia w stosunki z innymi państwami

Istnienie i funkcjonowanie państwa wymaga jednak nie tylko efektywnego zarządzania nim w sferze wewnętrznej, ale i w sferze zewnętrznej. Zdolność nawiązywania i utrzymywania stosunków z innymi członkami społeczności międzynarodowej to czwarty element państwowości, wprowadzony po raz pierwszy przez wspomnianą wcześniej konwencję z 1933r. podpisaną w Montevideo. Wiąże się on bezpośrednio z instytucją uznania w prawie międzynarodowym, które to jest warunkiem koniecznym do zaistnienia jako członek międzynarodowego ładu. Najczęściej spotykanymi przejawami zdolności koegzystowania danego podmiotu z innymi państwami są *ius legationis* (prawo do ustanawiania oraz

Communities, Oxford, 1884, s. 23-24 oraz R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 121.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 129.

⁴⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 135.

wysyłania misji dyplomatycznych oraz konsularnych), a także *ius tractatum* (zdolność do zawierania umów międzynarodowych)⁴⁶.

Członkowie społeczności międzynarodowej do jednostki aspirującej do uzyskania statusu państwa mogą ustosunkować się w trojaki sposób, a mianowicie:

- wszystkie państwa odmawiają uznania takiej jednostki za państwo,
- wszystkie państwa uznają zgodnie daną jednostkę za państwo,
- część państw uznaje jednostkę za państwo, a część uznania takiego odmawia⁴⁷.

W praktyce najczęściej spotkać można się z trzecim z podanych wariantów. Jeżeli jednak liczba państw uznających dany podmiot jest zdecydowanie mniejsza niż państw uznania takiego odmawiających, wówczas mamy do czynienia ze zjawiskiem tak zwanych *quasi*-państw, coraz częściej spotykanym w dzisiejszych realiach geopolitycznych. Jeżeli natomiast jednostka aspirująca do uzyskania miana państwa nie jest uznawana za państwo przez większość członków społeczności międzynarodowej, mówimy o istnieniu reżimu *de facto*.

Oczywiście przedstawione scenariusze są jedynie przykładowym uproszczeniem, a praktyka międzynarodowa jest zazwyczaj zdecydowanie bardziej zawiła. Często mamy do czynienia z przypadkami tak niesztandarowymi i kontrowersyjnymi, że ich sytuacji nie da zakwalifikować się do którejkolwiek z wymienionych kategorii.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej kryteria wskazują, które podmioty w prawie międzynarodowym mogą otrzymać status państwa i jako takie funkcjonować na arenie międzynarodowej. Zagadnienie podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest jednak zdecydowanie bardziej złożone, a podmiotów aktywnych w tej sferze jest znacznie więcej. Oprócz państw czynnymi aktorami sceny międzynarodowej są również obdarzone podmiotowością wtórną organizacje międzynarodowe, naród walczący o niepodległość, strony wojujące czy też powstańcy. Specyficznym

⁴⁶ M. Muszyński, *Państwo w prawie...*, op. cit., s. 239.

⁴⁷ Por. M. Perkowski, *Podmiotowość prawa...*, op. cit., s. 243.

podmiotem prawa międzynarodowego o zgoła odmiennej specyfikacji jest Stolica Apostolska, a w ograniczonym zakresie podmiotowość prawna przyznawana jest również osobom fizycznym i prawnym, co jednak stanowi przedmiot wielu kontrowersji i sporów pomiędzy przedstawicielami doktryny.

Zapewnienie skuteczności unijnych rozporządzeń w prawie krajowym na przykładzie polskich regulacji o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej

Wstęp

Od akcesji Polski do Unii Europejskiej upłynęło już ponad dwanaście lat. W tym czasie (oraz w okresie bezpośrednio go poprzedzającym, tj. po transformacji ustrojowej, przygotowując się do wejścia w struktury UE) mieliśmy do czynienia ze zmianami, które „dokonywały się w wielu aspektach: instytucjonalnym, otoczenia politycznego i kulturowego procesów prawodawczych, zmian procedury tworzenia prawa i reguł wyznaczających treść prawa oraz w płaszczyźnie samej treści obowiązujących norm”¹. Wydaje się, że monocentryczny porządek prawny „zastępowany jest przez model multicentryczny, w którym różne centra decyzyjne mogą w wiążący sposób wypełniać swoim działaniem tę samą przestrzeń prawną, opierając się na zasadzie podziału kompetencji *quoad usum*”². Model ten może skutkować „iskrzeniem” i kontrowersjami w tematyce pierwszeństwa (zwłaszcza bezwzględnego) stosowania prawa, co wynika z podwójnego, czy nawet potrójnego charakteru niektórych przepisów - jako prawa krajowego i międzynarodowego (EKPC³), czy wręcz międzynarodowego, wspólnotowego i krajowego zarazem (traktaty założycielskie i umowy je modyfikujące)”⁴.

Pomimo mechanizmów zapobiegających powielaniu a nawet sprzeczności rozwiązań prawnych, jakie zastosowano między systemem prawa Unii Europejskiej a krajowymi porządkami prawnymi, w dalszym

* Student IV roku Prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad - sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 111.

² S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 122.

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Europejska konwencja praw człowieka) – przyp. aut.

⁴ A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 46.

ciągu dochodzi do kolizji norm, co utrudnia zapewnianie jednolitości stosowania prawa w UE⁵. Warto przeanalizować, jak w tym kontekście wygląda kwestia regulacji o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej (EUWT) w prawie unijnym (za pomocą rozporządzenia) i prawie polskim (za pomocą ustawy). Na tym przykładzie zostanie omówiona kwestia zapewnienia skuteczności unijnych rozporządzeń w prawie krajowym. Autor przedstawi zagadnienia związane z charakterem rozporządzeń UE, koncepcją Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej oraz dokona oceny stosowania rozporządzeń unijnych w Polsce na przykładzie krajowych regulacji o EUWT. W pracy zastosowano metodę dogmatyczną i porównawczą.

Charakter rozporządzeń unijnych

Generalnie, na źródła prawa Unii Europejskiej składają się: akty prawa pierwotnego, umowy międzynarodowe UE, akty prawa wtórnego, ogólne zasady prawa i akty powiązane z prawem UE. Rozporządzenia unijne są jedną z form aktów prawa wtórnego (które jest tworzone przez instytucje unijne na podstawie prawa pierwotnego). Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże

⁵ Jak podaje Komisja Europejska w raporcie dotyczącym kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej za 2015 r., liczba nowych skarg przeciwko Polsce zmniejszyła się nieznacznie w porównaniu do rekordu z roku 2013, a liczba nowych spraw EU Pilot ciągle spada od 2011 r. Liczba postępowań w sprawie uchybienia będących w toku pozostaje na tym samym poziomie. Liczba nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji stale rośnie, nie przekracza jednak połowy poziomu z 2011 r.; zob. *Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej. Sprawozdanie roczne za 2015 r. – Polska*, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/country_sheet_pl_pl.pdf [10.11.2016], s. 1.

w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”⁶.

Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje mogą zostać przyjęte w drodze zwykłej procedury ustawodawczej (z inicjatywy Komisji Europejskiej) lub specjalnej procedury ustawodawczej (z inicjatywy grupy Państw Członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Stanowi o tym art. 289 TFUE⁷. Natomiast zgodnie z art. 297 ust. 1 akapit 2 i ust. 2 akapit 2. TFUE, są one „publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji”⁸. Rozporządzenia unijne są wiążące oraz mogą mieć charakter ustawodawczy (delegowany) lub nieustawodawczy (wykonawczy). Mają one na celu ujednolicenie prawa UE. Określenie „zasięg ogólny” (art. 288 akapit 2 TFUE) oznacza to, że mogą one dotyczyć działania instytucji i organów zarówno UE, jak i państw członkowskich, a także podmiotów prywatnych (osób fizycznych i prawnych), tworząc prawa lub obowiązki. Z chwilą wejścia w życie rozporządzenia stanowią część prawa krajowego każdego z państw członkowskich UE.

W orzeczeniu w sprawie *Aministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simenthal SpA* z 1978 r., stwierdzono, że bezpośrednie stosowanie prawa unijnego oznacza, że „normy prawa wspólnotowego winny wywierać w całości właściwe im skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres obowiązywania; że w związku z tym przepisy te stanowią bezpośrednie źródło praw i obowiązków wszystkich podmiotów, których dotyczą, zarówno państw członkowskich, jak i jednostek, będących stronami stosunków prawnych podlegających prawu wspólnotowemu; że skuteczność ta dotyczy również każdego sądu, który w ramach swoich kompetencji ma za zadanie, jako organ państwa członkowskiego, ochronę uprawnień

⁶ Art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326, 26/10/2012, wersja skonsolidowana).

⁷ Ibidem, art. 289.

⁸ Ibidem, art. 297 i art. 298. Ogłoszenie powinno nastąpić w oficjalnej wersji językowej każdego z języków urzędowych UE – zob. sprawa C-161/06 *Skoma-Lux sro vs. Celní ředitelství Olomouc* (ECLI:EU:C:2007:773).

wynikających dla jednostek z prawa wspólnotowego”⁹. Rozporządzenie unijne jest stosowane bezpośrednio, co oznacza, że nie można uzależniać jego obowiązywania od wydania aktu prawa krajowego, czyli „przeniesienia go do porządku prawnego państwa członkowskiego, by obowiązywał on na terytorium tego państwa”¹⁰. Mało tego – jedynie w rozporządzeniu można zezwolić na rozszerzenie albo ograniczenie jego zakresu za pomocą aktów prawa krajowego¹¹, a państwa członkowskie mają obowiązek przyjąć „wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii”¹². Nie daje to jednak państwom członkowskim upoważnienia do tego, by uzależniać obowiązywanie danego rozporządzenia od jego wprowadzenia za pomocą krajowych aktów prawnych¹³. W sprawach wątpliwych sądy powinny kierować się zasadą pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przed prawem krajowym i w przypadku kolizji norm – stosować przepisy unijne¹⁴. Koresponduje to z unijną zasadą jednolitości (spójności), zgodnie z którą „prawo unijne winno być jednolite i w całości stosowane w państwach członkowskich. Z zasady tej wypływa też obowiązek eliminowania z prawa wewnętrznego państw członkowskich wszelkich norm kolidujących z normami prawa unijnego”¹⁵.

Jednym z przykładów rozporządzeń unijnych jest Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, na podstawie którego umożliwiono zakładanie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT). Aby umożliwić tworzenie EUWT,

⁹ Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SA* (ECLI:EU:C:1978:49).

¹⁰ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Białystok 2005, s. 118.

¹¹ K.D. Borchardt, *The ABC of European Union Law*, Luksemburg 2010, s. 88-89.

¹² Art. 291 ust. 1. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zob. wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-403/98 *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl vs. Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale no. 24 della Sardegna and Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT)* (ECLI:EU:C:2001:6).

¹³ Byłoby niezgodne z zasadą bezpośredniej skuteczności – zob. wyrok z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 *Fratelli Variola Spa vs. Amministrazione delle finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1973:101).

¹⁴ Zob. Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SA* (ECLI:EU:C:1978:49). Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006, s. I-255

¹⁵ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska...*, op. cit., s. 120.

przyznano państwom członkowskim UE możliwość uregulowania niektórych aspektów tego procesu w prawie krajowym. Warto przeanalizować, jak Polska wywiązała się z tego obowiązku, jednak należy najpierw wyjaśnić, do czego takie ugrupowania służą i na podstawie jakich dokładnie przepisów działają.

Koncepcja Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)

Koncepcja Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej nierozzerwalnie wiąże się ze współpracą ponad granicami. Współpraca transgraniczna ewoluowała w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Początkowo opierała się na formule euroregionów. Ideą ich powstania i funkcjonowania „było zbliżenie społeczności skłóconych ze sobą z przyczyn politycznych lub narodowościowych. Możliwość przeciwdziałania problemom, które występowały w sąsiadujących regionach miała się przyczyniać do przełamywania obyczajowych barier, a nawet historycznych podziałów czy wzajemnej wrogości”¹⁶. Generalnie do celów działania euroregionów można zaliczyć: współpracę gospodarczą, promocję kultury regionalnej i turystyki nadgranicznej, ochronę środowiska, działalność kulturalno-edukacyjną, umacnianie kontaktów z państwami sąsiednimi, a także szukanie i wdrażanie nowych możliwości i form współpracy¹⁷. Nie jest to jednak forma doskonała. Euroregiony są obsługiwane przez specjalnie powołane do tego stowarzyszenia ze względu na to, że nie posiadają osobowości prawnej. Jest to ich największa wada, gdyż nie mając podmiotowości euroregion sam w sobie nie może być podmiotem praw i obowiązków. Unia Europejska zdecydowała się na stworzenie podmiotu umocowanego w prawie unijnym, który mógłby zastąpić euroregiony. Tak powstała koncepcja Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej.

¹⁶ P. Okuń, *Euroregiony a niektóre aspekty współpracy transgranicznej w Polsce*, [w:] *Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej*, J. Sikorski (red.), Białystok 2005, s. 191.

¹⁷ A. Baran, *Prawne i społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na przykładzie Euroregionu Niemen*, [w:] *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, A. Stasiak (red.), Białystok 2002, s. 190; por.: W. Maledowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 45.

EUWT ma za zadanie ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między jego członkami w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej¹⁸. Komitet Regionów nazywa go „wielopoziomową platformą zarządzającą, która umożliwia władzom różnych szczebli i posiadającym różne kompetencje wspólne działanie i dostosowanie się do potrzeb każdego z regionów”¹⁹. EUWT stanowi „typ korporacyjny osoby prawnej, zbliżony do stowarzyszenia, nabywający osobowość prawną z chwilą wpisu do Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej”²⁰. W państwie członkowskim UE, gdzie znajduje się siedziba, „ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego”²¹.

W skład ugrupowań mogą wchodzić:

- a) „państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym;
- b) władze regionalne;
- c) władze lokalne;
- d) przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady lub podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;
- e) przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym oraz unijnym prawem właściwym.

¹⁸ Art. 1 ust. 2. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006 z późn. zm.). Por. R. Kuligowski, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 47.

¹⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – *Wzmocnienie współpracy transgranicznej: czy potrzebne są lepsze ramy regulacyjne?* (Dz. Urz. UE C 423/02 z 17.12.2015 r.), s. 2.

²⁰ Art. 84a. *Zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy*, [w:] K. Bandarzewski et al., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexPolonica nr 8175265.

²¹ Art. 1 ust. 4. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006 z późn. zm.).

- f) krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne równoważne z tymi, o których mowa w lit. d), z państw trzecich, z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 3a²².

Możliwe jest także przystąpienie do EUWT stowarzyszeń, w skład których wchodzi podmioty należące do jednej lub kilku z wymienionych wyżej kategorii. Bardzo istotna jest możliwość członkostwa w EUWT podmiotów z państw trzecich (spoza UE) albo krajów lub terytoriów zamorskich²³. Obecnie istnieją 63 ugrupowania w całej Unii Europejskiej, w tym 4 w Polsce²⁴.

EUWT działa głównie w oparciu o wspomniane już wcześniej Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej²⁵ – zmienione i uzupełnione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania²⁶ – oraz przepisy prawa krajowego danego państwa członkowskiego. W Polsce funkcjonują przede wszystkim w oparciu o Ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej²⁷ oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich

²² Art. 3 ust. 1. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., op. cit.

²³ Ibidem, art. 3 ust. 1 oraz art. 3a.

²⁴ Zob.: Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT), których utworzenie zgłoszono Komitetowi Regionów Unii Europejskiej zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela, 1 lipca 2016 r., COR-2016-04572-00-01-TCD-TRA (PL), tryb dostępu: <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2016-04572-00-01-tcd-tra-pl.docx> [12.11.2016]; Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) mających siedzibę na terytorium RP, tryb dostępu: <https://www.msz.gov.pl/resource/ae9ef1e2-e263-4631-a42f-be53ab7f6f95:JCR> [12.11.2016].

²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006..., op. cit.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz. Urz. UE L347/303 z 20 grudnia 2013 r.).

²⁷ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.).

Ugrupowań Współpracy Terytorialnej²⁸. Ponadto każde ugrupowanie działa w oparciu o konwencję zawartą jednogłośnie przez jego członków oraz wypracowany na jej podstawie statut²⁹.

Stosowanie rozporządzeń unijnych w Polsce na przykładzie krajowych regulacji o EUWT

Jak już wspomniano wcześniej, rozporządzenia unijne są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE, a ich zakres może być ograniczony jedynie przez wyraźne upoważnienie zawarte w danym rozporządzeniu. Aby możliwe było bezpośrednie stosowanie rozporządzenia 1082/2006 we wszystkich państwach członkowskich UE, wskazano w nim te obszary, które powinny (lub mogą) zostać uregulowane w prawie krajowym. Na potrzeby niniejszego artykułu skupiono się na kilku wybranych przepisach ww. rozporządzenia.

Zgodnie z artykułem 4 ust. 3 *in fine* rozporządzenia 1082/2006: „Przy podejmowaniu decyzji o uczestnictwie przyszłego członka w EUWT państwa członkowskie mogą stosować przepisy krajowe”. Polski ustawodawca skorzystał z tej możliwości, uszczegółowiając cały proces w ustawie z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej³⁰. Warto jednak przytoczyć art. 3 tejże ustawy, zgodnie z którym: „W sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu 1082/2006 oraz w ustawie do ugrupowania stosuje się odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach”. Z jednej strony ustawodawca przypomina o regulacjach unijnych dotyczących EUWT, wskazując również na właściwość ustawy o EUWT w tym względzie, a z drugiej strony – w razie braku bezpośredniego uregulowania tej materii w tych aktach – przepisów o stowarzyszeniach. Katalog aktów prawnych dotyczących stowarzyszeń jest tu otwarty (i nie ograniczony do jednego tylko rodzaju aktów prawnych), choć jej ograniczenie faktycznie stanowi szczegółowość materii

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (Dz.U. 2016 poz. 199).

²⁹ Art. 2 ust. 1. wprowadzony na mocy art. 1. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013..., op. cit.

³⁰ Szerzej: W. Zoń, *Kompetencje władzy wykonawczej wobec Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z perspektywy Polski*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20/B, s. 479-483.

uregulowanej w rozporządzeniu 1082/2006 i ustawie o EUWT. Jako że praktyka działania ugrupowań w Polsce jest dość skromna, to w tej chwili trudno wskazać takie obszary, gdzie stosuje się (lub powinno stosować) przepisy o stowarzyszeniach. Można jednak przypuszczać, że chociażby w przypadku likwidacji EUWT, o której mowa w art. 21a. ust. 1 oraz art. 22 ustawy o EUWT, zastosowanie (odpowiednio) będą miały przepisy rozdziału 5 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³¹.

Artykuł 4 ust. 4. rozporządzenia 1082/2006 stanowi, że: „Państwa członkowskie wskazują organy właściwe do otrzymywania powiadomień i dokumentów określonych w ust. 2”. Zgodnie z ust. 2 „Każdy z przyszłych członków: a) powiadamia państwo członkowskie, zgodnie z prawem którego został utworzony, o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT; oraz b) przesyła temu państwu członkowskiemu kopię proponowanej konwencji i statutu, o których mowa w art. 8 i 9”. W Polsce organem tym jest minister właściwy do spraw zagranicznych. Można to wywnioskować przede wszystkim z art. 6 ust. 1 i 7 ustawy o EUWT. Minister ten wydaje (w uzgodnieniu z innymi ministrami) decyzję o wyrażeniu zgody na przystąpienie do ugrupowania podmiotów wskazanych w tym artykule, a każda decyzja musi się opierać na właściwej dokumentacji. Choć nie wyrażono tego wprost, to właśnie w ust. 7 tego artykułu można przeczytać, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji „do dokumentów sporządzonych w języku obcym załącza się ich poświadczone tłumaczenie na język polski”. Jedynie w przypadku, gdy członkiem ugrupowania ma być Polska lub organ administracji rządowej, właściwym organem będzie Rada Ministrów, która podejmuje właściwą uchwałę w tej sprawie (art. 4 ustawy o EUWT). W kwestii właściwości ministra spraw zagranicznych nie bez znaczenia jest również art. 7 ust. 2 ustawy o EUWT (w związku z art. 8-15), który stanowi, że rejestr ugrupowań mających siedzibę statutową na terytorium Polski prowadzi minister właściwy do spraw zagranicznych. W art. 9 ust. 2 ustawy o EUWT wymieniono dokumenty, które osoba upoważniona przez członków ugrupowania musi złożyć wraz ze zgłoszeniem do rejestru – wśród nich wskazano konwencję i statut, o których mowa w art. 4 ust. 2 lit. b) w związku z art. 8 i 9 rozporządzenia 1082/2006. Ponadto zgodnie z art. 20 ustawy o EUWT minister właściwy

³¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j., Dz. U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.).

do spraw zagranicznych jest organem nadzorującym ugrupowania mające siedzibę statutową w Polsce oraz członkostwo podmiotów działających na podstawie prawa polskiego w ugrupowaniach poza Rzeczpospolitą Polską.

W art. 6 ust. 1 rozporządzenia 1082/2006 określono ogólne warunki dotyczące kontroli zarządzania funduszami publicznymi przez EUWT, obligując państwa członkowskie, na terenie których ugrupowanie ma swoją siedzibę statutową, do wyznaczenia właściwego organu do realizacji tego zadania przed udzieleniem zgody na uczestnictwo w EUWT. Natomiast zgodnie z ust. 2 „W przypadku gdy wymaga tego ustawodawstwo krajowe innych zainteresowanych państw członkowskich, organy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, dokonują uzgodnień z odpowiednimi organami innych zainteresowanych państw członkowskich w celu przeprowadzenia przez nie kontroli na ich terytorium w odniesieniu do działań EUWT wykonywanych w tych państwach członkowskich oraz w celu wymiany wszystkich właściwych informacji”. Jednak polski ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie wprost tych kwestii – zgodnie z art. 17 ustawy o EUWT „Kontrola zarządzania środkami publicznymi ugrupowania jest wykonywana na podstawie odrębnych przepisów”, ale rachunkowość (jak stanowi art. 18 ustawy o EUWT) ugrupowanie prowadzi w oparciu o Ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³².

Artykuł 7 ust. 3. rozporządzenia 1082/2006 stanowi, że „Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres zadań, które EUWT mogą wykonywać bez wsparcia finansowego Unii. Nie naruszając art. 13, państwa członkowskie nie mogą jednak wyłączyć zadań, które dotyczą priorytetów inwestycyjnych, o których mowa w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 (1)”. W Polsce skorzystano z możliwości, jaką przyznał powyższy artykuł, i ograniczono ten zakres – zgodnie z art. 16 ustawy o EUWT „Bez finansowego wkładu ze strony Unii Europejskiej ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może wykonywać działania jedynie w zakresie określonym w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju

³² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

Regionalnego w ramach celu <<Europejska współpraca terytorialna>> (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 259).”

Jeśli chodzi o kwestię odpowiedzialności ugrupowania za zobowiązania, to warto zwrócić uwagę na art. 12 ust. 2a. akapit 1 rozporządzenia 1082/2006: „Jeżeli odpowiedzialność przynajmniej jednego członka EUWT z państwa członkowskiego jest ograniczona na mocy prawa krajowego, któremu podlega, pozostali członkowie mogą także ograniczyć swoją odpowiedzialność w konwencji, jeżeli pozwala im na to prawo krajowe wdrażające niniejsze rozporządzenie.” Polski ustawodawca w art. 19 ust. 1 i 2 stanowi wprost, że Skarb Państwa (w kwestii odpowiedzialności za Rzeczpospolitą), jednostki samorządu terytorialnego, państwowe osoby prawne oraz samorządowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego są członkiem. Nie ma jednocześnie zakazu ograniczenia odpowiedzialności w konwencji pozostałych członków. Polska jednak nie wymaga ubezpieczenia się od ryzyka, które może nieść działalność EUWT, pomimo tego, że umożliwia to art. 12 ust. 2a. akapit 4 rozporządzenia 1082/2006. Przyjęte w Polsce rozwiązanie sprzyja ograniczeniu kosztów działalności ugrupowań ze względu na brak kosztów ubezpieczenia, ale może stanowić poważny problem w sytuacjach spornych. Nie wzmacnia to również zaufania do EUWT, co jest szczególnie ważne w przypadku wykonywania zadań publicznych, które mogą być mu powierzone. Aktualnie wszystkie ugrupowania mające siedzibę statutową w Polsce mają ograniczoną odpowiedzialność – nie są jednak znane dane odnośnie ubezpieczeń (które – w świetle ww. polskich regulacji – są obecnie dobrowolne).

EUWT powinny przyczyniać się do intensyfikacji współpracy transgranicznej. Ich efektywność zależy od właściwego stosowania przepisów unijnych i prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. W przypadku Polski nie można wskazać sprzeczności przepisów prawa krajowego z prawem unijnym – przynajmniej w przypadku analizowanej ustawy o EUWT. Jednak dopiero dłuższa działalność ugrupowań pokaże, gdzie są ewentualne braki i sprzeczności w prawie.

Podsumowanie

Globalizacja w ciągu ostatnich kilkunastu lat doprowadziła do szeregu zmian w prawie krajowym i międzynarodowym. Dotyczą one zarówno nowych obszarów, które podlegają regulacji, jak również wzajemnych relacji między różnymi porządkami prawnymi. Jak zauważa Anna Kalisz, „współczesne systemy prawne przypominają konglomerat, w którym znajduje się wiele autonomicznych i niezależnych, choć wzajemnie oddziałujących na siebie centrów decyzyjnych”³³. Jest to widoczne w Unii Europejskiej, gdzie normy prawa unijnego i prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich przenikają się wzajemnie, będąc swoistym „systemem naczyń połączonych”. Idealem jest, gdy – tak jak w systemie naczyń połączonych – możliwe jest uzyskanie stanu równowagi między różnymi porządkami prawnymi. Jednak nie zawsze jest tak, że normy prawne w tak złożonej strukturze, jak Unia Europejska, są komplementarne. W przypadku przepisów dotyczących europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej z perspektywy Polski można odczuć pewien niedosyt – uregulowano to, co było niezbędne dla urzeczywistnienia rozporządzenia 1082/2006, ale w sposób sztywny. Szkoda, bo Polska ma interes w tym, by przepisy dotyczące EUWT były jak najlepsze – szczególnie na potrzeby współpracy transgranicznej z państwami Europy Wschodniej. Obowiązującym przepisom krajowym trudno odmówić technicznej poprawności; brakuje jednak wizji horyzontalnej i kreatywnej, która ustąpiła miejsca schematycznej odtwórczości i odrzuceniu odpowiedzialności.

³³ A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego...*, op. cit., s. 35.

Prawne aspekty aktywności międzynarodowej polskich samorządów w kontekście prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej RP

Wstęp

Współczesne stosunki międzynarodowe stanowią skomplikowaną materię badawczą zarówno z perspektywy politologicznej, jak i prawnej. Próba ich zdefiniowania może opierać się na stronie podmiotowej, jak i przedmiotowej. W związku z tym, że materia badawcza jest rozległa, warto podkreślić, że celem niniejszego opracowania jest diagnoza relacji pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a jednostkami samorządu terytorialnego (j.s.t.) w Polsce na płaszczyźnie ich aktywności międzynarodowej w zakresie kompetencji, metod oraz rodzajów podejmowanych działań. Postulowanym efektem podjętych rozważań jest określenie wyznaczonych przez prawo zakresów działania polskich organów centralnych oraz j.s.t. w związku z ich uczestnictwem na arenie stosunków międzynarodowych.

W ujęciu historycznym to państwa posiadały monopol w kwestii kreowania stosunków międzynarodowych, ale postępujący proces globalizacji¹ zdeterminował wiele zmian w tejże materii, co dowodzi zmianie tegoż tradycyjnego modelu². Przyczyną takie stanu rzeczy jest przede wszystkim wzrost poziomu potrzeb a zarazem możliwości uczestniczących lub aspirujących do życia międzynarodowego. W rezultacie państwa nie są już jedynymi podmiotami stosunków międzynarodowych, co skutkuje brakiem możliwości zdefiniowania centralnego ośrodka władzy

* Doktorant w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto definicję globalizacji przywołaną przez M. Perkowskiego, według której polega ona na połączeniu „(...) postępu technologicznego, internacjonalizacji (globalnej skali działania podmiotów gospodarczych) i liberalizacji gospodarek (deregulacji) lub kurczeniu się czasu, przestrzeni oraz zanikaniu granic” – zob. M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s. 35.

² K. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 9.

zwierzchniej na owej płaszczyźnie³. Efektem takiego stanu rzeczy jest zdecentralizowanie stosunków międzynarodowych, które charakteryzują się poliarchią i są systemem wielu aktorów, gdzie władze regionalne i lokalne stały się swoistymi hybrydami posiadającymi właściwości zarówno władz centralnych jak i niższych szczebli⁴. Efektem owych zmian jest uzupełnianie tradycyjnej współpracy międzynarodowej państw poprzez budowanie sieci powiązań pomiędzy wspólnotami lokalnymi oraz regionalnymi w formule transgranicznej, partnerstw gmin i miast oraz współpracy międzynarodowej regionów⁵. Ponadto należy zaznaczyć, że społeczności lokalne i regionalne nie mieszczą się w katalogu podmiotów w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego⁶. Za najbliższe pojęcie oddające ich specyfikę w ramach międzynarodowej społeczności można uznać „uczestnicy stosunków międzynarodowych”, pod którym można rozumieć podmioty odgrywające określoną rolę w tych stosunkach, będące inicjatorem zmian, działań i mające wpływ na ich przebieg⁷. Istotny wpływ na ww. wymienione aspekty ma ustrój danego państwa, w którym konkretne władze lokalne funkcjonują. W ustrojach federalnych lokalne i regionalne samorządy będą posiadały większy zakres samodzielności w stosunkach międzynarodowych niż ich odpowiedniki z krajów unitarnych. Polska jest państwem jednolitym, co oznacza m.in., że podział terytorialny państwa ma jedynie charakter administracyjno-polityczny, a poszczególne jednostki podziału terytorialnego (inaczej niż w federacji czy tym bardziej w konfederacji) nie dysponują władzą suwerenną⁸, co nie świadczy, że polskie samorządy są pozbawione możliwości uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych na rzecz innych organów. Abstrahując od tego, należy zauważyć, że w odniesieniu do państw ma miejsce swoista dezagregacja, polegająca na wzroście aktywności międzynarodowej: po pierwsze w obrębie władzy rządowej innych niż głowa państwa, szef rządu i – zwłaszcza – minister spraw zagranicznych członków rządu, po wtóre, innych niż rządowych organów centralnej władzy państwowej, jak np.

³ M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 11-12.

⁴ M. Perkowski, *Współpraca...*, op. cit., s. 35.

⁵ K. Jóskowiak, *Współpraca...*, op. cit., s. 9.

⁶ Por. M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008.

⁷ R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy – ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym*, Warszawa 2005, s. 12-13.

⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 38-39.

parlamentów narodowych czy nawet sądów najwyższych *sensu largo*, a także jednostek subpaństwowych, tj. organów terytorialnych władzy państwowej zarówno rządowej, jak i nierządowej. Opisywane zjawisko ma charakter globalny, aczkolwiek występuje z różnym natężeniem; w największym stopniu można je jednak dostrzec w Europie⁹.

Polska perspektywa

W stosunkach międzynarodowych prowadzonych przez Polskę prym wiedzie Rada Ministrów oraz Prezydent na mocy postanowień Konstytucji RP z 1997 r.¹⁰. W związku z tym może się wydawać, że powyższe organy władzy wykonawczej posiadają monopol na kreowanie aktywności państwa polskiego na arenie międzynarodowej. Ciągła dynamizacja stosunków międzynarodowych w sferach podmiotowej i przedmiotowej zasadniczo odbiega od ww. modelu, na co wskazuje implementowane przez Polskę prawo międzynarodowe jak i wewnętrzne.

Rada Ministrów jako główny decydent

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 146 ust. 1 stanowi, że do kompetencji Rady Ministrów należy prowadzenie polityki zewnętrznej, a przez to ów przepis spełnia rolę legitymacji konstytucyjnej dla działań rządu¹¹. W związku z tym rząd jest konstytucyjnie zobowiązany do zagwarantowania interesów Polski na arenie międzynarodowej¹². W ramach Rady Ministrów za politykę zagraniczną odpowiada minister właściwy do spraw zagranicznych na podstawie art. 149 Konstytucji oraz

⁹ C. Mik, *Opinia w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego i jej skutków*, BAS-WAPEiM-616/16, Warszawa 2016, s. 7.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹¹ P. Sarnecki, *Uwaga nr (4) Art. 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. II, Warszawa 2001, s. 4.

¹² B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP a Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 134.

odrębnych ustaw¹³. Do kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych (MSZ) należą m.in. sprawy z zakresu:

- stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;
- koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- reprezentowania i ochrony interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, a także współpracy z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspierania polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą;
- współpracy rozwojowej, w tym pomocy humanitarnej;
- kształtowania międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej;
- dyplomacji publicznej i kulturalnej, a także wspierania działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działań¹⁴.

Na podstawie zakresu kompetencyjnego Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych można stwierdzić, że organy te posiadają dominującą pozycję jeśli chodzi o prowadzenie spraw z zakresu stosunków międzynarodowych. Warto podkreślić, że to wspomniany minister koordynuje tworzenie kierunków polskiej polityki zagranicznej na konkretny okres oraz czuwa nad ich wykonaniem.

Polskie jednostki samorządu terytorialnego i ich kompetencje do uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych

Pomimo polskiego modelu polityki zagranicznej, który jest scentralizowany poprzez kompetencje organów centralnych, dostrzega się elementy decentralizujące ową materię – są to prawne regulacje odnoszące się do aktywności międzynarodowej polskich samorządów, z których można wyodrębnić krajowe i międzynarodowe.

W kwestii pierwszej grupy należy przywołać art. 172 Konstytucji, którego ustęp 2 stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo

¹³ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.).

¹⁴ Ibidem.

przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹⁵. Jakkolwiek nie w pełni skonkretyzowane, jest ono uważane za publiczne prawo podmiotowe, podlegające ochronie sądowej¹⁶. Udział samorządów w międzynarodowych zrzeszeniach i możliwość podejmowania współpracy międzynarodowej odnosi się do sformułowanej w preambule „potrzeby współpracy z innymi krajami”¹⁷. Szczególny charakter owa aktywność przyjmuje w zestawieniu z „zasadą przychylności Polski dla integracji europejskiej” ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny¹⁸. W Polsce samorząd terytorialny dzieli się na gminy, powiaty oraz województwa, które zostały unormowane w odrębnych ustawach¹⁹. W związku z tym warto dokonać analizy poszczególnych typów j.s.t. w kontekście ich zdolności kompetencyjnej do aktywności międzynarodowej.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce regulowana jest ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)²⁰, w której art. 84a stanowi, że zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń lokalnych i regionalnych regulowane są przez odrębne przepisy²¹. Komentowany przepis odnosi się wyłącznie do form zrzeszania się, które w przeciwieństwie do porozumień czy innych związków międzygminnych – nie są tworzone w celu realizacji zadań publicznych²². W analogiczny sposób kwestia ta została unormowana w przypadku powiatów, gdyż art. 75a ustawy o samorządzie powiatowym (u.s.p.) wprost odsyła do stosowania innych przepisów²³. Najszerzej do problematyki aktywności międzynarodowej, pomimo identycznego odesłania jak w poprzednich przypadkach, odnosi się ustawa o samorządzie

¹⁵ (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.).

¹⁶ A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 135.

¹⁷ P. Samecki, *Uwaga nr (3) Art. 172*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja* ..., op. cit., s. 1.

¹⁸ Por.: Wyrok TK z 27.05.2003, sygn. akt K 11/03 (OTK ZU 2003, seria A, nr 5, poz. 43).

¹⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603).

²⁰ (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

²² R. Cybulska, *Komentarz do art. 84 a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 1102.

²³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

województwa (u.s.w.), która stanowi w odrębnym rozdziale poświęconym współpracy zagranicznej, że władze wojewódzkie posiadają kompetencje w zakresie:

- uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz podejmowania inicjatyw zagranicznych województwa, a w tym w szczególności projektów umów o współpracy regionalnej, które mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych,
- współpracy województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw, która musi być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa,
- uczestniczenia w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych, gdzie jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego²⁴.

Wszystkie akty ustrojowe polskich j.s.t. w kwestiach działalności na arenie międzynarodowej odsyłają do ustawy regulującej zasady przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (zwana dalej: ustawą z 2000 roku)²⁵. Najważniejsze regulacje ustawy z 2000 r. dotyczące j.s.t. to:

- określenie zasad, na których jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, zwanych dalej „zrzeszeniami”, przez które rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym (art. 1),
- samorządy mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami (art. 2),

²⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).

- przystąpienie do zrzeszenia przez j.s.t. nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce (art. 3),
- określenie zasad proceduralnych zrzeszania się samorządów (art. 4)²⁶.

Przedstawienie ustawodawstwa krajowego należy dopełnić syntetyczną analizą prawa międzynarodowego, które odnosi się do aktywności międzynarodowej polskich samorządów.

Konstytucyjne podstawy prawne z art. 172 ust. 2 bezpośrednio nawiązują do przyjętej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. przez Radę Europy „Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego”, ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. z mocą obowiązującą od 1 marca 1994 r.²⁷. Zgodnie z art. 10 tejże Karty „prawo wspólnot lokalnych do przystępowania do stowarzyszenia, chroniącego i popierającego ich wspólne interesy oraz prawo do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia wspólnot lokalnych, musi być uznane w każdym Państwie” (ust. 2), a także „wspólnoty lokalne mogą, w warunkach ewentualnie przewidzianych przez prawo, współpracować ze wspólnotami innych Państw” (ust. 3). Powyższe przepisy Karty pozostawiły państwom-stronom znaczną swobodę w ukształtowaniu treści tego prawa²⁸. Jeszcze około roku wcześniej – przed Europejską Kartą Samorządu Lokalnego – weszła w życie w stosunku do Polski z dniem 19 czerwca 1993 r. tzw. Konwencja madrycka, tj. Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r.²⁹. Reguluje ona m.in. prawne i instrumentalne wzorce ram współpracy regionów przygranicznych, tzw. euroregionów, traktowanych jako samorządowe stowarzyszenia międzynarodowe. W Polsce doświadczenia w tym zakresie

²⁶Ibidem.

²⁷ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607); Oświadczenie Rządu o ratyfikacji (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 608).

²⁸A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie współpracy rządu z samorządem terytorialnym w sferze aktywności międzynarodowej samorządu*, BAS-WAUip-53/16, Warszawa 2016, s. 5.

²⁹ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 nr 61 poz. 287); Oświadczenie Rządu o ratyfikacji z dnia 1 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 288).

obejmują kilkanaście euroregionów. Zgodnie z Konwencją madrycką doktryna wyróżnia 3 możliwości ukształtowania współpracy transgranicznej: a) na podstawie porozumienia nieformalnego, realizowanego w formie wymiany doświadczeń, wzajemnych wizyt i konsultacji, b) na podstawie przepisów prawa cywilnego, w postaci umów prawa cywilnego z podmiotami zagranicznymi, w celu realizacji określonych zadań komunalnych, np. zaopatrzenia sąsiedniej jednostki w wodę czy utylizacji śmieci, c) na podstawie przepisów prawa administracyjnego jednego z państw, np. w sprawie utworzenia komunalnego związku celowego na obszarze dwóch państw³⁰. Poza formułą euroregionów ukształtowała się także praktyka współpracy opartej na formule tzw. jednostek „bliźniaczych” (siostrzanych, partnerskich) na podstawie umów o współpracy, listów intencyjnych itp. porozumieniach – czy to pisemnych, czy nawet kontaktów niesformalizowanych; co istotne, nie musi ona dotyczyć zawsze tylko jednostek sąsiedzkich³¹. W wymiarze „europejskim” podstaw prawnych, w interesującej nas materii, dostarcza również ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej³², która stanowi wykonanie postanowień rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)³³. Dostrzega się, że współdziałanie j.s.t. bazuje na dobrowolności i równorzędnej pozycji partnerów, bez nadrzędności i podległości. Jednostki samorządowe przy wyborze formy współdziałania we współpracy transgranicznej posiadają swobodę³⁴.

³⁰ Zob. szerz. M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4.

³¹ A. Szmyt, *Opinia...*, op. cit., s. 6; Por. S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11; B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna, t. III – Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 460 i nast..

³² Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. z 2008 r., nr 218, poz. 1390 z późn. zm.).

³³ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19).

³⁴ K. Kentmowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 234-251.

Relacja pomiędzy Radą Ministrów a polskimi samorządami w zakresie ich aktywności międzynarodowej

Z analiz przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynika, że aktywność międzynarodowa samorządów stale wzrasta, co potwierdza fakt, że 70% polskich j.s.t. deklaruje, że prowadzi taką działalność. Zauważa się tendencję w kierunku podejmowania współpracy typu „projektowego”, zawiązywania partnerstw na rzecz wspólnych przedsięwzięć czy inicjatyw w miejsce ogólnych porozumień, co stanowi około 60% wskazań j.s.t. na taką formę współpracy z partnerami, a co wprost przekłada się na efektywność podejmowanych działań. Współpraca ta jest finansowana ze środków własnych j.s.t., gdyż na takie źródło wskazuje 95% badanych samorządów. W dalszym ciągu najważniejszymi partnerami polskich samorządów są ci z krajów europejskich, a przede wszystkim z Niemiec i Ukrainy, ale w ostatnich latach daje się zauważyć wzrastającą liczbę inicjatyw kierowanych do partnerów z nowych rynków, przede wszystkim Chin³⁵. Prowadzenie polityki zagranicznej w Polsce należy do kompetencji rządu, przy czym minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje m.in. współpracę zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego, sprawując tym samym kontrolę nad realizacją zadań z zakresu polityki zagranicznej powierzonej władzom samorządowym. Kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych dotyczą kilku aspektów działań międzynarodowych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z właściwymi regulacjami ustawowymi³⁶. Współpraca międzynarodowa polskich j.s.t. w świetle ustaw jest ich zadaniem własnym, które podlega kontroli właściwego ministra pod kątem legalności³⁷. W związku z tym w ramach realizacji ustawowych zobowiązań

³⁵ Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 1772 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 14 marca 2016 r. w sprawie w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502> [01.11.2016].

³⁶ Ibidem.

³⁷ Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 446 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 8.01.2016 r. w sprawie w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0BCC3DBD> [01.11.2016].

dotyczących współpracy międzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego Minister Spraw Zagranicznych udziela:

- zgody na realizację inicjatywy zagranicznej, o której mowa w art. 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- zgody na przyjęcie i uchwalenie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, o których mowa w art. 75- 77 ustawy o samorządzie województwa,
- zgody w drodze decyzji administracyjnej na przystąpienie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, o których mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
- zgody bądź jej cofnięcia w kwestii przystąpienia jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotu prawa publicznego do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej w drodze decyzji administracyjnej w myśl art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.

W 2015 roku Minister Spraw Zagranicznych wydał 11 decyzji w sprawie zgód na przystąpienie j.s.t. do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych; w 10 przypadkach dotyczyły one miast i gmin, natomiast w 1 przypadku – województwa. Ponadto w 2015 r. wydano też zgody na 5 inicjatyw zagranicznych na szczeblu województw³⁸.

Jak zauważa Andrzej Szmyt, szczególną uwagę poświęca się „Priorytetom współpracy zagranicznej województw”, których dotyczy procedura zawarta w art. 76 u.s.w. – zgodnie z nią zgoda wskazanego ministra musi być przezeń wyrażona, jeśli planowana przez województwo współpraca zagraniczna odpowiada ustawowym warunkom, a bez tej zgody nie jest jednak możliwe skuteczne podjęcie wspomnianej uchwały³⁹. W świetle praktyki, zgoda obejmuje nie tylko samo zawarcie porozumienia, ale także jego treść, co skutkuje tym, że w pewnym sensie sejmik województwa i właściwy minister „stanowią niejako organy wspólne” przy

³⁸ Ibidem.

³⁹ A. Szmyt, *Opinia...*, op. cit., s. 9-10.

podejmowaniu współpracy zagranicznej przez województwo⁴⁰. Przedstawione podejście może oznaczać określoną intencję ustawodawcy, a mianowicie poddanie kontroli rządowej procedury inicjowania współpracy zagranicznej przez samorząd województwa⁴¹. Ministerstwo Spraw Zagranicznych współpracuje z samorządami w zakresie ich aktywności międzynarodowej na zasadach partnerskich, a na potrzeby usystematyzowania tej współpracy w roku 2012 utworzyło stały instrument wsparcia wymiaru obywatelskiego i samorządowego polskiej polityki zagranicznej. W roku 2013 powołano też w ministerstwie zespół (Wydział wsparcia samorządowego i obywatelskiego wymiaru polskiej polityki zagranicznej w ramach Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej), który odpowiada za koordynację różnych form współpracy z samorządami⁴².

Charakter wielopłaszczyznowy działań podejmowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ramach wsparcia samorządowego i obywatelskiego wymiaru polskiej polityki realizowany jest m.in. w następujących obszarach:

- współpraca instytucjonalna,
- działania wynikające ze zobowiązań ustawowych MSZ wobec samorządów,
- wsparcie działań realizowanych przez partnerów samorządowych,
- realizację działań własnych ministerstwa w regionach.

Biorąc pod uwagę liczbę partnerów po stronie samorządowej, MSZ mając na względzie jej efektywność sukcesywnie rozwija z nimi współpracę instytucjonalną za pośrednictwem gremiów skupiających samorządy⁴³. Szczególne miejsce współpracy MSZ z j.s.t. stanowi Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRzIS)⁴⁴, gdzie MSZ współprzewodniczy Zespołowi ds. Międzynarodowych, a sam fakt

⁴⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 4 czerwca 2001 r. w spr. PN.II.0911-3/14/1 (OSS 2001, nr 4, poz. 127).

⁴¹ A. Szmyt, *Opinia...*, op. cit., s. 10.

⁴² Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 446..., op. cit.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 nr 90 poz. 759 z późn. zm.)

powołania takiego gremium potwierdza doniosłość relacji pomiędzy omawianymi podmiotami⁴⁵. Przywołana Komisja pełni rolę forum do wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego; rozpatruje ona problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy. Istotne jest przy tym zastrzeżenie, że uprawnienia Komisji Wspólnej nie naruszają właściwości organów władzy publicznej. Wyrażenie zgody MSZ jest także konieczne do założenia zagranicznego biura jako formy inicjatywy zagranicznej województw, które pod względem formalnym są wojewódzkimi jednostkami budżetowymi, ich personel podlega zarządowi danego województwa i nie posiada statusu personelu dyplomatycznego⁴⁶.

Polskie ustawodawstwo przewiduje także aktywność ministerstwa do spraw administracji publicznej w kwestii aktywności międzynarodowej polskich samorządów, co stanowi art. 9 ustawy z 2000 r., a mianowicie, że ów minister ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły, oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń⁴⁷. Oprócz tego należy wskazać, że dla przystąpienia jednostki samorządu terytorialnego do EUWT niezbędne jest uzyskanie zgody, w drodze decyzji, ministra właściwego do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, a zatem Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmuje określone w tej ustawie działania jako minister właściwy do spraw wewnętrznych, a ponadto owe organy uprawnione są do

⁴⁵ Informacje o składzie zespołu, jego działaniach oraz posiedzeniach publikowane są na stronie internetowej MSZ, tryb dostępu: <http://kwrist.mswia.gov.pl/kw/zespoły/zespół-do-spraw-miedzyn/7048,Zespół-do-Spraw-Międzynarodowych.html> [01.11.2016].

⁴⁶ A. Szmyt, *Opinia...*, op. cit., s. 10; zob. szerz.: W. Hryniewicka-Filipkowska, *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter prawny biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 135-137.

⁴⁷ (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).

udziału w zatwierdzeniu zmiany konwencji tworzącej EUWT⁴⁸. Dodatkowo minister właściwy do spraw administracji publicznej angażuje się w działalność komisji i rad, które ukonstytuowane zostały na podstawie umów międzynarodowych, np. Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa do Spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej lub Polsko-Rosyjska Komisja do Spraw Współpracy Międzyregionalnej⁴⁹.

W relacji pomiędzy Radą Ministrów a polskimi j.s.t. na płaszczyźnie ich aktywności międzynarodowej oprócz elementów *stricto* wynikających z przepisów prawa warto podkreślić inne działania organów centralnych w owej materii. Osoby z kierownictwa MSZ uczestniczą w spotkaniach Konwentu Marszałków oraz Zgromadzeń Ogólnych Związku Województw RP. Kolejnym ważnym gremium z punktu widzenia współpracy MSZ i samorządów jest powołana w roku 2012 z inicjatywy strony samorządowej Stała Ogólnopolska Konferencja Współpracy Międzynarodowej Samorządu⁵⁰. Dodatkowo przynajmniej dwa razy w roku organizowane są spotkania z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich i korporacji samorządowych skupionych w KWRzIS na szczecblu dyrektorów odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową, które przede wszystkim służą wymianie informacji w sprawach bieżących, prezentacji działań międzynarodowych urzędów i organizacji samorządowych, priorytetów komunikacyjnych i kierunków polityki zagranicznej. W spotkaniach biorą udział także przedstawiciele poszczególnych komórek MSZ lub innych instytucji zaangażowanych w sprawę międzynarodowe⁵¹. W ramach działań mających na celu rozwój współpracy międzynarodowej i wymiany doświadczeń samorządów, MSZ wspiera organizowane przez polskie j.s.t. przedsięwzięcia o charakterze konferencji, seminariów i warsztatów dotyczące wybranych zagadnień horyzontalnych (np. bezpieczeństwo energetyczne, pozyskiwanie energii z nowych źródeł, ochrona środowiska) lub regionalnych (np. Forum

⁴⁸ Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 447 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 8.01.2016 r. w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2EDDEF7C> [01.11.2016].

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 446..., op. cit.

⁵¹ Ibidem.

Regionów Polska-Chiny, Forum Regionów Polska-Chorwacja, współpraca samorządów regionu Morza Bałtyckiego), które są okazją do wyrażenia stanowisk MSZ wobec konkretnych zagadnień polskiej polityki zagranicznej, a oprócz tego przedstawiciele polskich samorządów są regularnie zapraszani do udziału w misjach politycznych i gospodarczych organizowanych przez MSZ⁵².

Podsumowanie

Reasumując należy stwierdzić, że działalność jednostek samorządu terytorialnego w kwestii współpracy międzynarodowej wydaje się posiadać niejednorodny charakter prawny, a całokształtu obowiązujących w tym zakresie norm prawnych nie sposób zakwalifikować przy ogólnych rozważaniach (abstrahujących od oceny konkretnego porozumienia lub umowy) do konkretnej gałęzi prawa. Ponadto można podnosić, że współczesne uregulowania prawne, charakteryzujące się znacznym stopniem złożoności, coraz rzadziej poddają się jednoznacznemu zakwalifikowaniu do jednej z tradycyjnie ujmowanych w nauce gałęzi prawa, dlatego należy je analizować w sposób interdyscyplinarny i zawsze w odniesieniu do konkretnego przypadku. Wśród unormowań regulujących działalność polskich j.s.t. z całą pewnością można wskazać unormowania tradycyjnie zaliczane zarówno do prawa cywilnego (czy też szerzej prawa prywatnego) i administracyjnego (czy też szerzej prawa publicznego) – zarówno w sferze prawa materialnego, jak i procesowego (proceduralnego).

Relacja pomiędzy Radą Ministrów a polskimi samorządami wydaje się być poprawnie zorganizowana. Warto podkreślić, że wszelkie działania obu stron nakierowane są na współpracę i koordynację wszelkich aktywności polskich podmiotów na arenie międzynarodowej. W sposób oczywisty można zauważyć, że wiele działań podejmowanych przez obie strony często nie posiada legitymacji ustawowej, a są one realizowane na potrzeby praktyki, co jest adekwatne dla dynamicznego charakteru stosunków międzynarodowych. Zagraniczne podmioty samorządowe prawdopodobnie w większości przypadków posiadają, podobnie jak polskie jednostki samorządu terytorialnego, osobowość prawną (podmiotowość w sferze prawa prywatnego), czyli podejmowane przez nie działania

⁵² Ibidem.

w zakresie współpracy międzynarodowej (jedynie w związku z wykonywaniem zadań publicznych) w większości przypadków należałoby postrzegać jako działania w sferze *dominium*, a nie *imperium*⁵³. Jak zauważa K. Krentnowska pomimo dużego zainteresowania samorządów tematyką ich potencjalnej współpracy międzynarodowej, to ich realna aktywność w tej materii jest niewielka w porównaniu z tendencjami panującymi u zachodnich partnerów⁵⁴. Niewątpliwie można upatrywać przyczyn takiej diagnozy w nadmiarze regulacji prawnych bądź ich niedoborze, ograniczonych zasobach kompetentnej kadry urzędniczej w polskich j.s.t.⁵⁵ lub nakierowaniu aktywności międzynarodowej wyłącznie na realizację projektów związanych z pozyskiwaniem funduszy europejskich⁵⁶.

⁵³ Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 447..., op. cit.

⁵⁴ K. Krentnowska, *Rozwój...*, op. cit., s. 251.

⁵⁵ Zob. szerz.: A. Jabłońska, *Kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województwa tle standardów międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 163-172.

⁵⁶ Por. K. Wnorowski, *Powiat białostocki w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 204-206.

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant interesów województw na arenie międzynarodowej

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (ZWRP) to stosunkowo młoda organizacja skupiająca wszystkie polskie województwa, która do życia powołana została w 2002 roku. Historia powstania Związku sięga początków funkcjonowania polskich województw. Już wtedy zauważano potrzebę powołania do życia organizacji, której zadaniem byłoby reprezentowanie interesów polskich regionów zarówno na arenie krajowej jak i również międzynarodowej. Województwa, wyposażone w nowe kompetencje i zadania, potrzebowały swego forum, gdzie umożliwiona byłaby szeroka dyskusja oraz konsultacje w kwestiach dotyczących polityki regionalnej¹. Dnia 21 września 2002 roku ich starania w kierunku powołania wspólnego związku zostały zwieńczone sukcesem. Wtedy to odbyło się I Zgromadzenie Ogólne Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, na której wybrano jego pierwsze władze.

Celami Związku są wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów zaangażowanych regionów i ich rozwój. Te intencje realizowane są przede wszystkim przez opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządu terytorialnego, podejmowanie inicjatyw na rzecz rozwoju społeczności wojewódzkich, a także wymiana naukowa i kulturalna objawiająca się w podejmowaniu wspólnych inicjatyw służących rozwojowi regionów².

Kompetencje ZWRP nie ograniczają się wyłącznie do dyskusji w gronie przedstawicieli województw. Związek posiada swoich delegatów m.in w:

- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;

* Doktorant eksternistyczny w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ Oficjalna strona internetowa Związku Województw RP, tryb dostępu: www.zwrp.pl/pl/o-zwrp.html [07.03.2016].

² Statut Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, tryb dostępu: <http://zwrp.pl/pl/o-zwrp/statut-zwrp.html> [07.03.2016].

- Komitecie Regionów Unii Europejskiej;
- Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Zadaniem przedstawicieli Związku w wyżej wymienionych organizacjach jest dbanie o to, aby projekty uchwalanych ustaw przyczyniały się do poprawy jakości życia Polaków we wszystkich regionach kraju mając na uwadze fakt, że cechuje je bardzo duża różnorodność. Delegaci ZWRP nadzorują ten proces głównie uczestnicząc w pracach komisji Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie podjęto już znaczną ilość kompromisowych stanowisk między rządem a jednostkami samorządu terytorialnego³.

Związek Województw RP odgrywa także istotną rolę w reprezentowaniu polskich regionów na arenie międzynarodowej – warto odnotować fakt uczestnictwa w Forum Regionów Polski i Rosji (od 2009 roku) oraz współpracy z Doniecką Administracją Obwodową (od 2011 roku) i z chorwackimi regionami (również od 2011 roku).

Organami Związku są Zgromadzenie Ogólne – organ stanowiący, Zarząd Związku – organ wykonawczy oraz Komisja Rewizyjna – organ kontrolny, a ich kadencja pokrywa się z kadencją sejmików wojewódzkich.

Członkowie ZWRP reprezentowani są przez delegatów, którymi są:

- Marszałek Województwa;
- Przewodniczący Sejmiku Województwa;
- Dwóch radnych województwa wskazanych przez sejmik.

W skład Zarządu Związku wchodzi: jego prezes, trzech wiceprezesów oraz trzech członków, którzy to są wybrani spośród wszystkich delegatów województw⁴.

Wspominając o Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej warto także nawiązać do specyfiki aktywności międzynarodowej samych polskich województw. Postępująca globalizacja w dziedzinie gospodarki oraz integracji politycznej jest dla samorządów znakomitą okazją do nawiązywania częstszych i bardziej skutecznych kontaktów zagranicznych⁵.

³ Oficjalna strona internetowa Związku Województw RP, op. cit.

⁴ Statut Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.

⁵ P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 7.

Do czynników, które mają wpływ na zwiększoną działalność polskich regionów na arenie międzynarodowej można zaliczyć ich rosnące znaczenie, zmiany w gospodarce, zmiany kulturowe oraz (niemniej istotna) możliwość korzystania z funduszy europejskich⁶.

Krajowe prawodawstwo niejako predysponuje samorządy do tego, aby nawiązywać międzynarodowe kontakty. Art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷ dokładnie określa, że jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności regionalnych i lokalnych. Przepis ten ma bezpośredni związek z potrzebą współpracy z innymi krajami, który wynika z preambuły ustawy zasadniczej. Bardziej szczegółowo kwestie współpracy międzynarodowej precyzują ustawy: o samorządzie gminnym⁸ (art. 84a), o samorządzie powiatowym⁹ (art. 75a) oraz wreszcie o samorządzie województwa¹⁰ (art. 76 ust. 3). Spośród trzech regulacji ustawowych zdecydowanie najwięcej zagadnień związanych z aktywnością samorządów na arenie międzynarodowej zawiera Ustawa o samorządzie województwa, tzn.:

- art. 12 ust. 2 (możliwość podejmowania przez województwo współpracy z organami międzynarodowymi);
- art. 18 pkt. 13 i 14 (wyłączne kompetencje dotyczące uchwalania priorytetów współpracy zagranicznej województwa oraz podejmowania uchwał w sprawie współpracy zagranicznej należą do sejmiku województwa);
- art. 41 ust. 2 pkt. 5 (zarząd województwa upoważniony jest do organizowania współpracy ze strukturami samorządów z innych krajów);
- cały rozdział 6 zatytułowany „Współpraca zagraniczna” (podstawy podejmowanej przez województwo współpracy zagranicznej).

Do kwestii aktywności międzynarodowej regionów, w tym także województw, w bardzo ciekawy sposób odnieśli się H. Baldersheim oraz K. Stahlberg, którzy wyróżnili cztery modele regionalnej współpracy.

⁶ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 279-280.

⁷ (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483).

⁸ (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, 1890).

⁹ (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, 1890).

¹⁰ (Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, 1890).

„Tłuste banany” to sojusze bogatych regionów w celu umacniania swojej pozycji ekonomicznej, „trzęsące się parasole” to z kolei współpraca regionów o nierównym poziomie rozwoju, „piękne siostry” – to sojusz bogatych regionów i miast przedzielonych granicą administracyjną, zaś „brzydkie kaczątka” to współpraca ekonomicznie słabych regionów. Każdy z tych modeli charakteryzuje się innymi celami oraz przyczynami podejmowanej współpracy. W 2005 roku P. Sawniewicz wyróżnił dwa dodatkowe typy sojuszy – „kopciuszek oraz piękny królewicz”, czyli współpraca pomiędzy bogatym i biednym regionem mającym duże oczekiwania wobec swojego partnera oraz „siostry syjamskie” – zwalczanie trudności powstałych w wyniku przedzielenia obu jednostek granicą administracyjną¹¹.

Współpraca międzynarodowa województw osadzona jest przede wszystkim w obrębie Europy. Nie jest też tajemnicą, że to właśnie szczególnie regiony Europy Zachodniej częściej są ich partnerami. Można także zauważyć, że największa liczba powiązań na arenie międzynarodowej zachodzi pomiędzy przygranicznymi regionami. Jest to zrozumiałe ze względu na możliwość m.in. wymiany doświadczeń lub korzyści ekonomicznych pomiędzy sąsiadującymi partnerami¹².

Żeby lepiej zrozumieć specyfikę aktywności międzynarodowej polskich województw warto przytoczyć przykłady regionów, które wyróżnia partnerstwo z zagranicznymi współnikami. Województwo mazowieckie prowadzi współpracę z regionami państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europy Środkowo-Wschodniej w oparciu o „Priorytety Współpracy Zagranicznej Województwa Mazowieckiego”. Celami partnerstw są przede wszystkim: współpraca gospodarcza, wymiana informacji oraz doświadczeń przydatnych w trakcie przygotowywania projektów finansowanych ze środków UE, tworzenie korzystnych warunków dla organizacji społecznych i gospodarczych. Województwo mazowieckie obecnie posiada podpisanych 17 porozumień dotyczących współpracy zagranicznej oraz listy intencyjne (m.in.: z prowincją Hebei w Chinach, stanem Santa Catarina w Brazylii). Opiswany region odgrywa także istotną rolę w organizacjach międzynarodowych, głównie

¹¹ K. Szmigiel, *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa, 2009, s. 55-56.

¹² Ibidem, s. 93.

w Komitecie Regionów UE. Od 2010 roku Marszałek województwa mazowieckiego wchodzi w skład jego Prezydium¹³.

Z kolei województwo małopolskie we współpracy z zagranicznymi regionami upatruje szansy na dostosowanie poziomu rozwoju swojego obszaru do warunków działania w UE, a także poszukiwanie partnerów w realizacji tychże celów. Współpraca ma także służyć poszerzaniu wiedzy, w tym także w obszarze pozyskiwania środków unijnych. Region małopolski prowadzi współpracę na podstawie podpisanych umów z 15 regionami (w tym m.in. z prowincją Jiangsu w Chinach, regionem Centrum we Francji, regionem południowej Danii). Województwo małopolskie także aktywnie uczestniczy w pracach organizacji międzynarodowych (m.in. Euroregion „Tatry”, FREREF)¹⁴.

Wspominając o współpracy polskich regionów z- i w organizacjach międzynarodowych należy wspomnieć o Komitecie Regionów Unii Europejskiej gdzie przedstawiciele województw odgrywają ważną rolę. Komitet został powołany do życia w 1994 roku mocą Traktatu z Maastricht¹⁵ w celu zwiększenia legitymacji regionów Unii Europejskiej. Pełniący rolę organu doradczego Unii Europejskiej Komitet składa się z 350 przedstawicieli 28 państw członkowskich. Zasiadający w nim przedstawiciele – włodarze miast, regionów oraz demokratycznie wybrani ich przedstawiciele dbają o to, aby władze lokalne i regionalne państw członkowskich mogły zabierać głos na temat zmian w prawie unijnym, które oddziałują (pośrednio lub bezpośrednio) na regiony i miasta.

Ideą, która przyświecała twórcom Komitetu, była chęć przybliżenia procesu opracowywania unijnego prawa do mieszkańców poszczególnych regionów. Jego członkami są osoby wybrane w lokalnych wyborach, które na co dzień bezpośrednio mają styczność z problemami swoich społeczności. Posiadanie takiej wiedzy predysponuje przedstawicieli Komitetu Regionów do wyrażania swojego stanowiska podczas prac związanych z uchwalaniem unijnego prawa¹⁶.

¹³ Tryb dostępu: www.mazovia.pl/wojewodztwo/wspolpraca-zagraniczna [09.03.2016].

¹⁴ Tryb dostępu: www.malopolskie.pl/Wspolpraca/Zagraniczna/ [09.03.2016].

¹⁵ K. Jaskułowski, *Regiony a państwa w Unii Europejskiej. W stronę państwa postwestfalskiego?*, „Spotkania Europejskie” 2009, nr 2, s. 39.

¹⁶ Tryb dostępu: www.cor.europa.eu/pl/about/Pages/key-facts.aspx [29.01.2016].

Praca Komitetu została określona przez priorytety polityczne, które zostały określone na czas trwania obecnej kadencji (lata 2015-2020):

- większe zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w celu wzrostu gospodarczego;
- zmniejszanie dysproporcji pomiędzy regionami państw członkowskich UE (głównie między miejskimi, a wiejskimi) oraz zachęcanie do współpracy transgranicznej;
- promowanie znaczącej roli samorządów lokalnych w procesie kształtowania polityki europejskiej oraz korzyści jakie przynosi regionom Unia Europejska;
- nawiązywanie współpracy politycznej i gospodarczej w ramach Partnerstwa Wschodniego UE¹⁷, dyskutowanie nad działaniami na poziomie lokalnym w związku ze kooperacją z krajami basenu Morza Śródziemnego, a chce także wspierania przygotowania kandydatów do wstąpienia do Unii Europejskiej;
- nawiązanie lepszego dialogu zarówno pomiędzy instytucjami Unii, jak i jej obywatelami oraz władzami regionalnymi i lokalnymi¹⁸.

Dzięki istnieniu Komitetu Regionów przedstawiciele poszczególnych regionów i miast mają możliwość wymiany opinii oraz wypowiedzi na tematy dotyczące uchwalanych aktów prawnych UE mających bezpośrednio wpływ na miasta oraz regiony. Wymianie informacji na poziomie KR ma służyć także powołana w tym celu sieć, dzięki której regiony mają możliwość wymiany informacji, współpracy oraz dyskusji na tematy dotyczące m.in. współpracy transgranicznej, rozwoju, zasady pomocniczości¹⁹.

Proces wyłonienia członków i zastępców członków Komitetu Regionu, którzy reprezentują Polskę składa się z kilku etapów. Według Ustawy z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej²⁰ (RPwKR) kandydatami na członków i zastępców członków KR mogą być osoby pełniące funkcje

¹⁷ Polityka zagraniczna Unii Europejskiej, która realizowana jest w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz dotyczy współpracy z sześcioma państwami Europy Wschodniej: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy.

¹⁸ Tryb dostępu: www.cor.europa.eu/pl/activities/Pages/priorities.aspx [28.02.2016].

¹⁹ Tryb dostępu: www.europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm [28.02.2016].

²⁰ (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).

radnych gminy, powiatu lub województwa, a także osoby pełniące funkcje wójtów (burmistrzów lub prezydentów miast), członków zarządu powiatu lub województwa (art. 19 ust. 2 tejże ustawy).

Art. 20 omawianej ustawy określa jakie organizacje, w jakiej liczbie wyznaczają kandydatów na członków i zastępców członków KR. Spośród 21 kandydatów na członków i 21 zastępców najwięcej, bo po 10 osób wskazuje „ogólnopolska organizacja reprezentująca jednostki samorządu województw”, czyli Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Po 3 kandydatów na członków i zastępców członków wskazuje „ogólnopolska organizacja reprezentująca jednostki samorządu powiatowego” – Związek Powiatów Polskich.

Pozostałych 8 członków KR i 8 zastępców członków wskazują ogólnopolskie organizacje, które reprezentują:

- gminy liczące powyżej 300 tysięcy mieszkańców (po 2 członków i zastępców);
- gminy posiadające status miasta (po 3 członków KR i zastępców);
- gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na ich terytorium (po 1 członku KR i zastępcy);
- gminy, które nie posiadają statusu miasta i niemające siedzib swoich władz w miastach położonych na terytorium tych gmin (po 2 członków KR i zastępców).

Na podstawie ustawy można zauważyć, że ZWRP ma największy wpływ na to, jaki będzie kształt listy kandydatów na członków i zastępców przedstawiona do dalszej akceptacji – Związek wskazuje 10 spośród 21 kandydatów na członków i tyle samo kandydatów na zastępców członków (prawie połowa – po 48% spośród wszystkich kandydatów).

W następnym etapie skompletowana lista kandydatów trafia do Rady Ministrów, która przedkłada wniosek Radzie Unii Europejskiej zawierający nazwiska 21 kandydatów na członków KR oraz 21 kandydatów na zastępców członków KR. Proces przyjęcia członków i ich zastępców do Komitetu Regionów kończy się decyzją Rady Unii Europejskiej²¹.

Warto wspomnieć, że także sejmowa Komisja do spraw Unii Europejskiej ma możliwość wyrażania opinii dotyczących wyłanianych

²¹ Tryb dostępu: www.europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm [28.02.2016].

kandydatur do Komitetu Regionów (na podstawie Ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²²).

Pomimo tego, że może się wydawać, że to ZWRP zdaje się mieć największy wpływ na proces wyboru kandydatów do KR, to według art. 20 ust. 2 RPwKR wyłonieni członkowie i zastępcy członków Komitetu reprezentują wszystkie polskie województwa bez względu na to, w którym z nich pełnią role związane z funkcjonowaniem samorządu.

Celem funkcjonowania Komitetu Regionów jest umożliwienie reprezentantom lokalnych władz, w tym także przedstawicielom województw, prezentowania własnych przemyśleń, opinii, problemów na forum europejskim gdzie podejmowane są decyzje dotyczące unijnego prawa. Bezpośredni udział samorządowych władz pozwala na kształtowanie prawodawstwa przy udziale społeczeństwa obywatelskiego. Obrady Komitetu mają formę posiedzeń, na których wypracowuje się konsensus, pomimo różnych poglądów. Dyskusja ma rzeczowy i merytoryczny charakter, a duża ilość decyzji podejmowana jest przez aklamację, po wcześniejszych ustaleniach pomiędzy politycznymi grupami²³.

Pomimo tego, że Komitet Regionów nie posiada pełnej samodzielności organizacyjnej i finansowej, to postanowienia Traktatu Lizbońskiego w 2009 roku rozszerzyły jego kompetencje o możliwość złożenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE. W wydanej w 2014 roku publikacji „W kierunku ustanowienia Europejskiego Senatu Regionów” Ramón Luis Valcárcel Siso podaje 50 zaleceń dotyczących przyszłości KR. Komitet w kolejnych latach swojego funkcjonowania powinien zacieśniać współpracę z Parlamentem Europejskim, a także rozważyć możliwość wprowadzenia tzw. zgłaszania inicjatywy przez miasta i regiony na wzór europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Komitet na etapie legislacyjnym ma dążyć do tego, aby pełnić rolę obserwatora, z możliwością zabrania głosu w sprawach priorytetowych według swojego punktu widzenia. Nie bez uwag pozostaje także kwestia

²² (Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395).

²³ T. Truskolaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 23, 33.

jego finansowania. Obserwatorzy zaznaczają, że za dodatkowymi zadaniami powinny iść zwiększone środki finansowe.

Domyślnym kierunkiem pożądaných zmian w funkcjonowaniu Komitetu Regionów miałyby być przekształcenie go w swoisty Europejski Senat Regionów, który jako organ drugiej instancji potwierdzałby zasadność uchwalanych aktów prawnych dotyczących kwestii związanych z polityką regionalną Unii Europejskiej²⁴.

W kontekście funkcjonowania Komitetu Regionów coraz więcej mówi się o zwiększaniu roli regionów w procesie tworzenia prawa unijnego. Akty prawne Unii powinny być uchwalane w porozumieniu z regionami, których przedstawiciele są najbliższej mieszkańców – ich problemów i uwag, które bardzo się od siebie różnią.

Wraz ze wzrastającą rolą Komitetu także reprezentowane w nim regiony w ogólnym rozrachunku zyskają na znaczeniu. Do głosu dojdą najbardziej reprezentowane polskie województwa, ale także inne organizacje broniące interesów m.in. powiatów, metropolii, miasteczek. W dobie widocznego kryzysu demokratycznego w Unii Europejskiej należy część decyzji oddać w ręce regionów będących bezpośrednio przy obywatelach UE.

²⁴ R.L. Valcárcel Siso, *W kierunku ustanowienia Europejskiego Senatu Regionów*, Bruksela, 2004, s. 24-25.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Abramowicz M., Strzałkowska A., *Upragniona i nieznosna dorosłość*, Gdańsk 2014
2. Andrzejczak-Świątek M., *Ochrona praw dziecka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Warszawa 2016
3. Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011
4. Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2014
5. Antonowicz L., *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974
6. Bajorek-Ziaja H., *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw człowieka oraz skarga do Trybunału sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
7. Balicki J., *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej. Wyzwania dla polityki integracyjnej*, Warszawa 2010
8. Balicki R., *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, B. Blechow, A. Florczak (red.), Toruń 2006
9. Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009
10. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
11. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
12. Bandarzewski K. et al., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexPolonica nr 8175265
13. Baran A., *Prawne i społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na przykładzie Euroregionu Niemen*, [w:] *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, A. Stasiak (red.), Białystok 2002
14. Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014

15. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009
16. Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006
17. Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005
18. Bluestone J., *Materia autyzmu, Łączenie wątków w spójną teorię*, Warszawa 2012
19. Bober A., *Standardy życia i sytuacja ekonomiczna Korei Północnej*, „Management and Business Administration. Central Europe” 1/2012
20. Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008
21. Borchardt K.D., *The ABC of European Union Law*, Luksemburg 2010
22. Borowiec P., *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Kraków 2013
23. Bożyk S. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014
24. Bussani M., *Current trends in European comparative law: The common core approach*, „Hastings International and Comparative Law Review” 1998, nr 21(4)
25. Bussani M., Mattei U. (red.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge 2012
26. Cała-Wacinkiewicz E., Podgórzńska R., Wacinkiewicz D. (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Warszawa 2011
27. Cesarz M., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), Wrocław 2014
28. Chałubińska-Jentkiewicz K., *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011
29. Chlebny J. (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015
30. Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008
31. Chmielewski J., *O preambule aktu normatywnego – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2016, nr 1(42)

32. Christoffersen J., Rask Madsen M. (red.), *The European Court of Human Rights Between Law and Politics*, Oxford 2011
33. Chronowski N., Drinóczi T., *A Triangular Relationship Between Public International Law, EC Law and National Law? The Case of Hungary*, [w:] *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*, J. Wouters, A. Nollkaemper, E. De Wet (red.), The Hague, 2008
34. Ciamaga L., *Struktura gospodarki światowej*, Warszawa 2003
35. Cieleń A., *Prawa polityczne obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
36. *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein (red.), Cambridge 2013
37. Cooter R.D., *The Cost of Coase*, „Journal of Legal Studies” 1982, nr 11
38. Cybulska R., *Komentarz do art. 84 a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016
39. Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne: Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004
40. Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11
41. Czubik P., Kuźniak B., *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2002
42. De Clarq H., *Autyzm od wewnątrz – przewodnik*, Warszawa 2007
43. Delacato C., *Dziwne, niepojęte. Autystyczne dziecko*, Warszawa 1995
44. Delmas-Marty M., *Comparative Legal Studies and Internationalization of Law*, Paris 2015, tryb dostępu: <http://books.openedition.org/cdf/3644> [24.05.2016]
45. Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Białystok 2005
46. Drozdowska U. et al., *Prawa pacjenta*, Warszawa 2016
47. Dykcie W., *Autyzm kontrowersje i wyzwania*, Poznań 2004
48. Dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudniania i pracy (Dz.U. WE L. 303 z 212 2000)
49. Ehrlich L., *Prawo narodów*, Kraków 1949
50. Firmenich M.C., *Compartive Legal Analysis. Kreditsicherung durch Grundpfandrechte in England und Deutchland*, Baden-Baden 2011

51. Florczak A., *Rada Europy*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota-działanie-zasięg*, T. Łoś-Nowak (red.), Wrocław 2009
52. Frith U., *Autyzm. Wyjaśnienia tajemnicy*, Gdańsk 2008
53. Fuksiewicz A. et al., *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2012
54. Galicki Z., *Europejska Konwencja o Obywatelstwie a obywatelstwo europejskie*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” 2000, nr 4-5 tematyczny: *Obywatelstwo europejskie. Obywatelstwo Unii*
55. Gałkowski T., *Autyzm w rodzinie – ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 1993
56. Garapon A., *French legal culture and the shock of globalization*, „Social and Legal Studies” 1995, vol. 4
57. Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011
58. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010
59. Gawroński S., *Komunikacja marketingowa samorządów terytorialnych: Świadomość i praktyka działalności podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2009
60. Gerber D.J., *Globalization and Legal Knowledge: Implications for Comparative Law*, „Tulane Law Review” 2001, no. 75
61. Gerber P., *Zalecenie w sprawie dobrej administracji prezentacja ogólna*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, H. Izdebski, H. Machińska (red.), Warszawa 2007
62. Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2013
63. Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2015
64. Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2009
65. Grotius H., *O prawie wojny i pokoju, w których znajdują wyjaśnienie prawo natury i prawo narodów, a także główne zasady prawa publicznego*, przekł. R. Bierzanka, Warszawa 1957
66. Grzybek G., *Etyka rozwoju wychowania*, Rzeszów 2010
67. Grzybek G., *Rozwój, wychowanie*, Bielsko-Biała 2007

68. Guzman A., *The Consent Problem in International Law*, „Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series” 2011, tryb dostępu: <http://escholarship.org/uc/item/04x8x174> [08.05.2017].
69. Haliżak E., Kuźniar R. (red.), *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, funkcjonowanie. Podręcznik akademicki*, Warszawa 1994
70. Helios J., *Sędziokracja w Unii Europejskiej? Uwagi w kontekście działalności interpretacyjnej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, W. Jedlecka, J. Helios, A. Bator (red.), Wrocław 2014
71. Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., Rybczyńska J.A., *Prawa człowieka zarys wykładu*, Warszawa 2014
72. Hryniewicka W., Jackiewicz A.I., *Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”*, [w:] *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, R. Suwaj, M. Perkowski (red.), Białystok 2010
73. Hryniewicka-Filipkowska W., *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter prawny biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
74. Izdebski H., Machińska H. (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007
75. Izdebski H., *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990-2005*, H. Machcińska (red.), Warszawa 2005
76. Izdebski H., *Zasada dobrej administracji i prawo o dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, H. Machińska (red.), Warszawa 2009
77. Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013
78. Jabłońska A., *Kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województwa tle standardów międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
79. Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008
80. Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7

81. Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998
82. Jakubowski A., *Konsekwencje zasad państwa prawnego dla prawotwórstwa w sferze edukacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5(124)
83. Jakubowski A., *Konsekwencje zasad państwa prawnego dla prawotwórstwa w sferze edukacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5(124)
84. Janis M.W., Kay R.S., Bradley A.W., *European Human Rights Law: Text and Materiales*, Oxford 2009
85. Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014
86. Jaskułowski K., *Regiony a państwa w Unii Europejskiej. W stronę państwa postwestfalskiego?*, „Spotkania Europejskie” 2009, nr 2
87. Jedynak P., *Miejsce normalizacji systemów zarządzania jakością we współczesnych koncepcjach zarządzania jakością*, [w:] *Problemy współczesnej praktyki zarządzania*, S. Lachiewicz, M. Matejun (red.), Łódź 2007
88. Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Bad Homburg - Berlin - Zürich 1966
89. Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008
90. Jóskowiak K., *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5
91. Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005
92. Kalisz A., *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4
93. Kańska K., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin*

- Profesora Eugeniusza Piontka*, A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), Kraków 2005
94. Katula S., *Czynniki i sieć wsparcia społecznego w życiu człowieka*, Toruń 2001
 95. Kennedy D., *The methods and the politics*, [w:] *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, P. Legrand, R. Munday (red.), Cambridge 2003
 96. Kentnowska K., *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
 97. Kieres L., *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, z. 4
 98. Kierznowski Ł., *Egzamin maturalny w Polsce. Analiza prawna*, Białystok 2016
 99. Kierznowski Ł., Stankiewicz E., *Wpływ instytucji obywatelstwa na funkcjonowanie społeczeństwa wielokulturowego*, „Drohiczyński Przegląd Naukowy” 2015, nr 7
 100. Kikkeri M., *Comparative Legal Reasoning and European Law*, Dordrecht-Boston-London 2001
 101. Kikkeri M., *The theory and practice of comparative legal reasoning: from inspiration to rational legal justification*, Florencja 1999
 102. Kisielewicz J., *Istota i zasady good governance*, tryb dostępu: http://lex.pl/czasopisma/atdp/art_2_09.pdf, [07.09.2016]
 103. Klepacki Z.M., *Rada Europy 1949-1991*, Białystok 1991
 104. Kościk B., Sławińska M. (red.), *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, Lublin 2010
 105. Kowalik-Bańczyk K., *Art. 41. Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A Wróbel (red.), Warszawa 2013
 106. Kranz J., *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013
 107. Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009
 108. Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji w Sulechowie” 2006, nr 2

109. Kryszewski G., *Trybunał konstytucyjny*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, M. Grzybowski et al. (red.), Białystok 2009.
110. Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010
111. Kuligowski R., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
112. Lachiewicz W., Pawlikowska A. (red.), *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2016
113. Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006
114. Liberska B., *Współczesne procesy globalizacji gospodarki światowej*, [w:] *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, B. Liberska (red.), Warszawa 2002
115. Łazowski A., A. Zawadzka-Łojek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011
116. Łętowski J., *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1993, nr 40
117. Machińska H., *Karta Praw Podstawowych – jej istota i znaczenie w umacnianiu praw i wolności obywateli Europy*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 3
118. Maciejewski M., *Prawo administracyjne międzynarodowe jako regulacja międzynarodowej działalności organów administracji publicznej*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), Warszawa 2015
119. Maciejewski T., Gierszewski J., Brunka M., *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, „Zeszyt Naukowy” 2012, nr 5/2a/
120. Maledowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998
121. Malinowska A., *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8
122. Marczenko, *Dlaczego na Ukrainie powstał Euromajdan?*, tryb dostępu: <https://obserwatorpolityczny.pl/?p=19004> [16.09.2017]
123. Maśloch P., *Globalizacja i jej wpływ na rozwój cywilizacji*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2005, t. 1

124. Mattei U., *Comparative law and critical legal studies*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Law*, M. Reimann, R. Zimmermann (red.), Oxford 2006
125. Matthews P., Matthews T., *Karta Praw Osób z Autyzmem. "Refleksje" i Osobiste Doświadczenia*, Warszawa 2013
126. Mauersberg S. (red.), *Dzieje szkolnictwa i pedagogiki specjalnej*, Warszawa 1990
127. Mazurek F.J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001
128. Mazzacano P., *The Lex Mercatoria as Autonomous Law*, „Comparative Research in Law & Political Economy. Research Paper” 2008, nr 29, tryb dostępu: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/190> [24.05.2016]
129. Menkes J., *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim – z perspektywy prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego*, E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczuć (red.), Warszawa 2013
130. Micał M., *Proces globalizacji we współczesnym świecie*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2008, nr 3(8)
131. Michaels R., *The Functional Method of Comparative Law*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Law*, K. Zimmermann, M. Reimann (red.), Oxford 2006
132. Mik C., *Opinia w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego i jej skutków*, BAS-WAPEiM-616/16, Warszawa 2016
133. Milik P., *Uspolecznienie stosunków międzynarodowych*, Portal Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <http://www.psz.pl/117-polityka/uspolecznienie-stosunkow-miedzynarodowych> [09.05.2017]
134. Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11
135. Morgan H., *Dorośli z autyzmem. Teoria i praktyka*, Kraków 2004
136. Muir Watt H., *Globalization and comparative law*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Law*, M. Reimann, R. Zimmermann (red.), Oxford 2006

137. Muir Watt H., *La fonction subversive du droit comparé*, „Revue internationale de droit comparé” 2000, nr 52(3)
138. Munday R., *Accounting for an Encounter*, [w:] *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, P. Legrand, R. Munday (red.), Cambridge
139. Muszyński M., *Państwo w prawie międzynarodowym: Istota, rodzaje i atrybuty*, Bielsko-Biała 2012
140. Nelken D., *Comparatists and transferability* [w:] *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, P. Legrand, R. Munday (red.), Cambridge 2003
141. Niedziółka M., *Nowe wyzwania ekologiczne w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, M. Górski et al. (red.), Warszawa 2011
142. Nowicki M.A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999
143. Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010
144. Oksztulski M., *Prawo do pracy osób z niepełnosprawnością – autyzmem w prawie i praktyce (na podstawie województwa podlaskiego)*, Białystok 2015, praca magisterska napisana pod opieką naukową dr hab. M. Perkowskiego, prof. UwB, obroniona na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
145. Okuń P., *Euroregiony a niektóre aspekty współpracy transgranicznej w Polsce*, [w:] *Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej*, J. Sikorski (red.), Białystok 2005
146. Olejniczak-Szałowska E., *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013
147. Oniszczyk-Jastrząbek A., *Globalizacja a orientacja marketingowa przedsiębiorstw*, „Współczesna Gospodarka” 2011, nr 2
148. Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP a Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012
149. Örücü E., *Enigma of Comparative Law. Variations on Theme for the Twenty-First Century*, Leiden-Boston 2004

150. Perkowski M., *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz, J. Menkes (red.)*, Warszawa 2007
151. Perkowski M., *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013
152. Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008
153. Perkowski M., Szadkowska E., *Umieędzynarodowienie organizacji pozarządowych we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013, vol. XI
154. Piasecki R., *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, Warszawa 2003
155. Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015
156. Pilich M., *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015
157. Przyborska-Klimczak A., *Prawo międzynarodowe publiczne: wybór dokumentów*, Lublin 2008
158. Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013
159. Raciborski J., *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011
160. Rajner A. i Wygnańska J., *Rzecznictwo*, Warszawa 2004
161. Raszevska-Skałeczka R., *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego zakładu administracyjnego (oświatowego) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2012
162. Reimann M., *Comparative Law and Neighbouring Disciplines*, [w:] M. Bussani, U. Mattei (red.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge 2012
163. Rosińska-Bukowska M., *Najpotężniejsze korporacje współczesnego świata*, Łódź 2011
164. Rudnicki Z., *Deklaracja genewska praw dziecka z 1924 roku*, [w:] *Prawa dziecka w prawie międzynarodowym*, E. Karska (red.), Warszawa 2014
165. Sacco R., *Legal formants: A dynamic approach to comparative law (I)*, „American Journal of Comparative Law” 1991, nr 39(1)

166. Sacco R., *Legal formants: A dynamic approach to comparative law (II)*, „American Journal of Comparative Law” 1991, nr 39(2)
167. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016
168. Sapała M., *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005
169. Sarnecki P., *Uwaga nr (4) Art. 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. II, Warszawa 2001
170. Sellers M., Klabbers J. (red.), *Internalization of law and legal education*, Tom 2, *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, wyd. Springer, 2008
171. Seniuk M., *Zasady postępowania administracyjnego w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, J. Dobkowski (red.), Olsztyn 2006
172. Shaw M.N., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011
173. Skoczylas Ł., *Aktualna współpraca transgraniczna Rzeczypospolitej Polskiej modelująca aktywność międzynarodową samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
174. Sozański J., *Traktat Lizboński: Traktat o Unii Europejskiej; Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Karta Praw Podstawowych, Europejska Konwencja Praw człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa-Poznań 2010
175. Sozański J., *Unijne regulacje zasad dobrej administracji*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w Praktyce” 2008, nr 10
176. Stadniczeńko J., *Prawo dziecka do nauki – prawa w oświacie*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, S.L. Stadniczeńko (red.), Warszawa 2015
177. Stiglitz J.E., *Globalizacja*, przekład: H. Simbierowicz, Warszawa 2005
178. Stock C., *Nie-zgrane dziecko*, Gdańsk 2012
179. Swianiewicz P., *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10
180. Symonides J., Parzymies S., *Rola prawa międzynarodowego w rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Przegląd Strategiczny Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa” 2012, nr 1
181. Szadkowska E., *Umieędzynarodowienie polskich organizacji pozarządowych w prawie i praktyce*, rozprawa doktorska pod

- kierunkiem dr hab. Macieja Perkowskiego, obroniona na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013
182. Szewczyk M., *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa – Dębe 23-25 września 2002 r., Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003
 183. Szewczyk M., *Problem odpłatności za studia stacjonarne w świetle konstytucyjnego prawa do nauki*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, J. Pakuła (red.), Toruń 2012
 184. Szmigiel K., *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa, 2009
 185. Szmigiel K., *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa, 2009
 186. Szmulik B., Miaskowska-Daszkiewicz K. (red.), *Administracja publiczna*, t. III – *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, Warszawa 2012
 187. Szmyt A., *Opinia prawna w sprawie współpracy rządu z samorządem terytorialnym w sferze aktywności międzynarodowej samorządu*, BAS-WAUiP-53/16, Warszawa 2016
 188. Środa S., *Idea godności w kulturze i etyce*, Warszawa 1993
 189. Świętek H., *Wojna z Irakiem w 2003 roku w polityce Stanów Zjednoczonych Ameryki. Motywy i uwarunkowania*, Warszawa 2014
 190. Tokarczyk R. (red.), *Tradycja i postęp w prawie*, Lublin 1983
 191. Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008
 192. Tokarczyk R., *Zmiany tradycji i postępu w prawie*, „Teka Komisji Prawniczej O.L. PAN” 2008, t. I
 193. Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Łódź 2005.
 194. Truskołaski T., Waligóra K., *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
 195. Trzeciński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006
 196. Twining W., *Globalisation and Comparative Law*, [w:] *Comparative Law: A Handbook*, E. Örüçü, D. Nelken (red.), Oxford 2007

197. Twiss T., *The Law of Nations considered as Independent Political Communities*, Oxford, 1884
198. Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
199. Valcárcel Siso R.L., *W kierunku ustanowienia Europejskiego Senatu Regionów*, Bruksela, 2004
200. Vertovec S., *Transnarodowość*, Kraków 2012
201. Vitkauskas D., Dikor G., *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasburg 2012
202. von Ihering R., *Der Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, cz. I, Leipzig 1865
203. Warchałowski K., *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004
204. Warzecha K., *O prawie do dobrej administracji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, J. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2005
205. Watson A., *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Athens 1993
206. Wąsek-Wiaderek M., *Funkcja instytucji pytań prejudycjalnych*, [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007
207. Weis P., *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan den Rijn-Germantown 1979
208. Widłak T., *O konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego ku konstytucji społeczności międzynarodowej*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2010, vol. VIII
209. Wierzbicki B. (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Białystok 1997
210. Wierzbicki B. (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Białystok 2001
211. Wnorowski K., *Powiat białostocki w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
212. Wodecka-Hyjek A., *Wybrane determinanty świadczenia usług administracyjnych w urzędach administracji samorządowej*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej*

- konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, A. Nalepka (red.), Nowy Sącz 2007
213. Wołpiuk W.J., *Standardy Rady Europy w zakresie dobrej administracji i niektóre problemy ich wdrażania*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2010
214. Woźniak M. (red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*, Warszawa 2013
215. Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4
216. Wronkowska S., *Proces prawodawczy dwóch dekad - sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2
217. Wróbel A., Hauser R., Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, Tom 3, Warszawa 2014
218. Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002
219. Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010
220. Zalewski J., *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000
221. Zamelski P., *Karta praw rodziny w urzeczywistnianiu praw człowieka*, „Teologia i Człowiek” 2015, nr 29(1)
222. Zarządzenie nr 65/2007/DSOZ Prezesa NFZ z dnia 20 września 2007 r. w sprawie określania warunków zawierania umów
223. Zdanowicz M., *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001
224. Zenderowski R., *Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy – ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym*, Warszawa 2005
225. Zieliński A., *Pojmowanie godności ludzkiej w świetle praw ekonomicznych i socjalnych*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne: księga jubileuszowa w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003
226. Zieliński T., *Ombudsman - możliwości i granice skutecznego działania*, Warszawa 1999

227. Zoń W., *Kompetencje władzy wykonawczej wobec Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z perspektywy Polski*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20/B
228. Zumbansen P., *Transnational legal pluralism*, „Transnational Legal Theory” 2010, nr 10(2)
229. Zweigert K., Kötz H., *An Introduction to Comparative Law*, Oxford 1998
230. Zweigert K., Siehr K., *Jhering's Influence on the Development of Comparative Legal Method*, „The American Journal of Comparative Law” 1971, vol. 19, no. 2

Akty prawne:

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607)
2. Europejska Karta Społeczna z dn. 18 października 1961 r. (Dz.U. 1999 r., nr 8, poz. 67)
3. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 r. poz. 284 z późn. zm.)
4. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 nr 61 poz. 287)
5. Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947 nr 23 poz. 90)
6. Karta Praw Osób z Autyzmem, zatwierdzona przez Parlament Europejski, tryb dostępu: <http://www.centrumautyzmu.pl/autyzm/karta-praw-osob-z-autyzmem.html> [06.06.2016]
7. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz. Urz. UE 2000 C 364, s. 1)
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
9. Konwencja o obywatelstwie kobiet zamężnych, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 20 lutego 1957 r. (Dz. U. 1959, nr 56, poz. 334)
10. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1998 r. nr 147 poz. 962)

11. Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991 nr 120 poz. 526 z późn. zm.)
12. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta dnia 13 grudnia 2006 r. w Nowym Jorku (Dz.U. z 2006 r. poz. 1169)
13. Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 6 września 2012 r. (Dz.U. z dnia 25 października 2012 r., poz. 1169)
14. Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie z 1930 roku (Dz. U. 1937, nr 47, poz. 361)
15. Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 108)
16. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 107)
17. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, tryb dostępu:
<https://www.ilsa.org/jessup/jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>
[24.03.2016]
18. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 września 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, 1890)
19. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 września 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, 1890)
20. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, 1890)
21. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. z 2006 r. nr 154 poz. 1107)
22. Oświadczenie Rządu o ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 608)
23. Oświadczenie Rządu z dnia 1 kwietnia 1993 r. o ratyfikacji Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzonej w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 288)

24. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z dnia 10.12.1948 r., tryb dostępu: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [08.08.2016]
25. Protokół dodatkowy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisany w Paryżu 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284)
26. Protokół fakultatywny do KPON; tryb dostępu: www.rpo.gov.pl/sites/default/files/PL_Protokol_fakultatywny_do_Konwencji_o_prawach_osob_niepelnosprawnych_tlumaczenie_robocze.pdf [06.08.2016]
27. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19)
28. Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007, s. 23)
29. Rozporządzenie MEN z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz.U. 2015, poz. 1113)
30. Rozporządzenie MGPiPS z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. 2003 r., Nr 139, poz. 1328)
31. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 19 grudnia 2001 roku w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki (Dz.U. z 2002 r., nr 3, poz. 28)
32. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2014 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach (Dz.U. poz. 1302)
33. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. Nr 463)

34. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 października 2015 roku w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę w ramach programu „Diamentowy Grant” (Dz.U. poz. 1818)
35. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 lipca 2015 roku w sprawie stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia przyznawanych studentom (Dz.U. poz. 1050).
36. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz.U. z 2010 r., Nr 238, poz. 1586)
37. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (Dz.U. 2016 poz. 199)
38. Rozporządzenie MPiPS z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywizacji zawodowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 850)
39. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz. Urz. UE L347/303 z 20 grudnia 2013 r.).
40. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326, 26/10/2012, wersja skonsolidowana)
41. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1951 r. (CELEX: 11951K/TXT)
42. Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TL) , podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie (Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1)
43. Uchwała Sejmu RP z 12 lipca 2013 r. w sprawie praw osób z autyzmem (MP 2013, poz. 682)
44. Ustawa regulująca zasady przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 z późn. zm.)
45. Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. nr 179 poz. 1750 z późn. zm.)

46. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650 z późn. zm.)
47. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. nr 64, poz. 593)
48. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64 poz. 593).
49. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, 1583, 1948, 2174, z 2017 r. poz. 38, 60, 624, 777, 1292, 1428, 1475).
50. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143 ze zm.)
51. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2017, poz. 59)
52. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 roku o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 249)
53. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 z późn. zm.)
54. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998, Nr 162, poz. 1118 ze zm.)
55. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. poz. 161 z późn. zm.)
56. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227 poz. 1505 z późn. zm.)
57. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31 poz. 206 z późn. zm.)
58. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603)
59. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U. nr 74, poz. 676 z późn. zm.)
60. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1647)
61. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. nr 3 poz. 19 z późn. zm.)

62. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 r., Nr 94 poz. 651)
63. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)
64. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164, poz. 1365 z późn. zm.)
65. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j., Dz.U. 2016 poz. 1842)
66. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r., Nr 123, poz. 776 ze zm.)
67. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046, 1948, z 2017 r. poz. 777, 935, 1428).
68. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 226, poz. 1475).
69. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.).
70. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 roku o zasadach finansowania nauki (Dz.U. nr 96 poz. 615 z późn. zm.)
71. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
72. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
73. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
74. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 nr 90 poz. 759 z późn. zm.)
75. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j., Dz. U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.)
76. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. z 2008 r., nr 218, poz. 1390 z późn. zm.)

77. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 95, poz. 425 z późn. zm.)
78. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r., Nr 67, poz. 329 i 106, poz. 496 z 1997r., Nr 28, poz. 153 i 141, poz. 943 oraz z 1998 r. nr 117 poz. 179 i 162, poz. 1126)
79. Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j., Dz.U. 2016 poz. 1943)
80. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.)
81. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
82. Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395)
83. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.)
84. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. nr 104, poz. 708 z późn. zm.)

Orzecznictwo:

1. Orzeczenia ETPCz w sprawach: *Andre v. Czechom*, skarga nr 6268/08 z dnia 17.02.2011 r.; *Kiyutin v. Rosji*, skarga nr 2700/10 z dnia 10 marca 2011 r., tryb dostępu: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}) [19.02.2013]
2. Orzeczenia ETPCz w sprawach: *Kudła v. Polsce*, skarga nr 30210/96 z dnia 26.10.2000 r., *Styranowski v. Polsce*, skarga nr 28616/95 z dnia 30 października 1998 r., tryb dostępu: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/> [19.02.2013]
3. Orzeczenia ETPCz w sprawach: *Matyjek v. Polsce*, skarga nr 8184/03 z dnia 24.04.2007 r., *Staroszczyk v. Polsce*, skarga nr 59519/00 z dnia 22.03.2007 r., tryb dostępu: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa->

czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzeczniectwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/ [19.02.2013]

4. Orzeczenia SPI: z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie *Volkswagen AG v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II-2727, oraz z dnia 27 września 2002 r. w sprawie *Tideland Signal Ltd v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-211/02, ECR 2002
5. Orzeczenie ETPCz w sprawie *McFarlane v. Irlandia*, skarga nr 31333/06 z dnia 10.09.2010 r., tryb dostępu: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:\[%22G RANDCHAMBER%22,%22 CHAMBER %22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:[%22G RANDCHAMBER%22,%22 CHAMBER %22]}) [19.02.2013]
6. Orzeczenie ETS z dnia 14 września 1999 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich v. Assi Domän Kraft Products AB, Iggesund Bruk AB, Korsnäs AB, MoDo Paper AB, Södra Cell AB, Stora Kopparbergs Bergslags AB i Svenska Cellulosa AB*, C-310/97, ECR 1999, s. I-5414
7. Orzeczenie ETS z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P, ECR 1997, s. I-1543
8. Orzeczenie ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87, ECR 1989, s. 3349.
9. Orzeczenie ETS z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, ECR 1991, s. I-5499.
10. Orzeczenie ETS z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie *Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen Aalsmeer BA (VBA) v. Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijproducten (VGB), Florimex BV, Inkoop Service Aalsmeer BV i M. Verhaar BV*, C-266/97 P, ECR 2000, s. I-2178
11. Orzeczenie ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie *Jean-Louis Burban v. Parlament Europejski*, C-255/90 P, ECR 1992, s. I-2270.
12. Orzeczenie ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie, C-255/90 P, ECR 1992, s. I-2270.
13. Orzeczenie ETS z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawie C-181/90, ECR 1992, s. I-3569
14. Orzeczenie ETS z dnia 4 lipca 1983 r. w sprawie 32/62, ECR 1963, s. 55.
15. Orzeczenie ETS z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P, ECR 2001, s. I-9614

16. Orzeczenie ETS z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89, ECR 1991, s. I-2183
17. Orzeczenie ETS z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie *New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisja Wspólnot Europejskich*, T-231/97, ECR 1999, s. II- 2412
18. Orzeczenie ETS z dnia z dnia 15 października 1987 r. w sprawie *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens i in.*, 222/86, ECR 1987, s. 4112.
19. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2003 r. sygn. III S.A. 2752/01
20. Orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji (SPI) z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawie *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH i C.H. Boehringer Sohn v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, T-125/96, ECR 1999, s. II-3458.
21. Orzeczenie SPI z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95, ECR 1997, s. II-394
22. Orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994, s. I-1194
23. Orzeczenie SPI z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98, ECR 1992, s. I-3548
24. Orzeczenie SPI z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97, ECR 1999, s. 2403.
25. Orzeczenie SPI z dnia z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA v. Komisja Wspólnot Europejskich*, T-46/97, ECR 2000, s. II-2144.
26. Orzeczenie WSA II SA/ Bk z dn. 22.06.2010 r.
27. Orzeczenie WSA Łódź II S.A. Łd 300/08 z dn. 20.08.2008 r.
28. Orzeczenie WSA Rzeszów II S.A./Rz 512/05 z dn. 1.03.2006 r.
29. Orzeczenie WSA Szczecin II S.A./Sz 966/06 z dn. 15.11.2006 r.
30. Postanowienie SPI z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie T-167/94, ECR 1995
31. Postanowienie SPI z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie T-167/94, ECR 1995, s. II-2618
32. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. – *Flaminio Costa vs. E.N.E.L.*, (CELEX: 61964J0006)
33. Wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r. (sygn. akt II GSK 1360/14)
34. Wyrok TK z dnia 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12)

35. Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03 (OTK ZU 2003, seria A, nr 5, poz. 43)
36. Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 38/12)
37. Wyrok w sprawie C-161/06 *Skoma-Lux sro vs. Celní ředitelství Olomouc* (ECLI:EU:C:2007:773).
38. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2016 r. (sygn. akt V SAB/Wa 67/15)
39. Wyrok z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 *Fratelli Variola Spa vs. Amministrazione delle finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1973:101).
40. Wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-403/98 *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl vs. Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale no. 24 della Sardegna and Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT)* (ECLI:EU:C:2001:6)
41. Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SA* (ECLI:EU:C:1978:49)
42. Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SA* (ECLI:EU:C:1978:49)

Dokumenty:

1. Apel RPO w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, nr XI.516.1.2015.AB z dnia 21.01.2016 r.
2. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka”, nr 16, Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami, Warszawa 2015
3. *European Economy. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Report and Studies. Economic Evaluation of the Internal Market*, Belgia 1997, no. 63
4. *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Luksemburg 2005, strona internetowa europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, tryb dostępu: <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1> [11.10.2016]
5. Interpelacja nr 13212 z dnia 7 czerwca 2017 r. do ministra finansów, ministra rodziny, pracy i polityki społecznej w sprawie poszerzenia katalogu domów pomocy społecznej, tryb dostępu:

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=23E54EBB> [18.08.2017]

6. Interpelacja nr 1768 do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studentów i doktorantów z autyzmem z dnia 14 marca 2016 r., tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2E79C282> [08.08.2016]
7. Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej. Sprawozdanie roczne za 2015 r. – Polska, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/country_sheet_pl_pl.pdf [10.11.2016]
8. Odpowiedź na apel RPO, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Pani Elżbiety Rafalskiej, z dnia 23.03.2016 r., tryb dostępu: www.rpo.gov.pl [06.08.2016].
9. Odpowiedź na interpelację nr 1768 w sprawie studentów i doktorantów z autyzmem z dnia 29 marca 2016 r., tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=72C0317B> [08.08.2016]
10. Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 447 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 8.01.2016 r. w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2EDDEF7C> [01.11.2016]
11. Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 1772 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 14 marca 2016 r. w sprawie w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502> [01.11.2016]
12. Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 446 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 8.01.2016 r. w sprawie w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej, tryb dostępu:

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0BCC3DBD> [01.11.2016]

13. Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – *Wzmocnienie współpracy transgranicznej: czy potrzebne są lepsze ramy regulacyjne?* (Dz. Urz. UE C 423/02 z 17.12.2015 r.)
14. Pismo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej DPS.V.5111.2 5.2017.DW z dnia 23 stycznia 2017 r. do Prezesa Zarządu Fundacji „Oswoić Świat”
15. *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO - Materiały” 2008, nr 60
16. *Raport 2013, Autyzm – Sytuacja Dorosłych*, Warszawa 2013
17. *Raport Autism-Europe 2014*, z implementacji Konwencji, tryb dostępu: www.autismeurope.org [05.08.2016]
18. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne (A/RES/51/59) 82 spotkanie plenarne, 12 grudnia 1996 r., strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, tryb dostępu: http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/83/154/Dokumenty_Prawne.html [07.09.2010]
19. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 4 czerwca 2001 r. w spr. PN.II.0911-3/14/1 (OSS 2001, nr 4, poz. 127)
20. Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 118 poz. 565)
21. Statut Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, tryb dostępu: <http://zwrp.pl/pl/o-zwrp/statut-zwrp.html> [07.03.2016]
22. Streszczenie Rozporządzenia Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, tryb dostępu: http://publications.europa.eu/resource/cellar/8bad3df4-723e-4c3f-b0fa-260fc99d2b7a.0012.02/DOC_3 [08.05.2017]
23. *Violations by Article and by State – 1959-2014*, European Court of Human Rights, tryb dostępu: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf [30.06.2015]
24. Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) mających siedzibę na terytorium RP, tryb dostępu: <https://www.ms.gov.pl/resource/ae9ef1e2-e263-4631-a42f-be53ab7f6f95:JCR> [12.11.2016]

25. Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT), których utworzenie zgłoszono Komitetowi Regionów Unii Europejskiej zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela, 1 lipca 2016 r., COR-2016-04572-00-01-TCD-TRA (PL), tryb dostępu: <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2016-04572-00-01-tcd-tra-pl.docx> [12.11.2016]
26. Wykaz jednostek certyfikujących w Polsce, tryb dostępu: <http://pihz-certyfikacja.pl/certyfikacja/certyfikowani-klienci/>, http://old.pcbc.gov.pl/systemy_certyfikaty/u.php [14.10.2016]
27. Zarządzenie MEN nr 29 z dnia 4 października 1993 r. (Dz. Urz. MEN Nr 9, poz. 36 z 1993 r.)

Źródła internetowe:

1. About U.S. Public Diplomacy, tryb dostępu: http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page_id=6 [10.10.2013] [08.05.2017]
2. *Backing Ukraine's territorial integrity, UN Assembly declares Crimea referendum invalid*, UN News Centre, tryb dostępu: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47443#.WQSSchPyjcs> [08.05.2017]
3. Corporate Social Responsibility (CSR), Światowa Rada Biznesu na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju, tryb dostępu: <http://old.wbcsd.org/work-program/business-role/previous-work/corporate-social-responsibility.aspx> [08.05.2017]
4. Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, Słownik PWN, tryb dostępu: <http://sjp.pwn.pl/slowniki/umiedzynarodowienie.html> [08.05.2017]
5. *Godność ludzka w momencie śmierci*, tryb dostępu: http://www.mp.pl/etyka/kres_zycia/46416,rezygnacja-z-uporczywej-terapii-w-swietle-polskiego-prawa [29.07.2016]
6. Grupa parlamentarna ds. autyzmu, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=129> [18.08.2017]
7. *GTI – Global Terrorism Index 2015*, IEP – Institute for Economics and Peace, tryb dostępu: <http://economicsandpeace.org/wp->

- content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf
[16.09.2017]
8. *Manchester bomber identified: Latest in terror investigation*, CBS News, tryb dostępu: <https://www.cbsnews.com/news/ariana-grande-concert-manchester-arena-bombing-suspect-salman-abedi-isis-claim> [16.09.2017]
 9. *Najnowszy bilans krwawego zamachu w Nicei: 84 osoby nie żyją, ponad 200 rannych. 50 osób w stanie krytycznym*, TVP Info, tryb dostępu: <http://www.tvp.info/26158776/najnowszy-bilans-krwawego-zamachu-w-nicei-84-osoby-nie-zyja-ponad-200-rannych-50-osob-w-stanie-krytycznym> [16.09.2017]
 10. O działalności ETPCz w Strasburgu, tryb dostępu: https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/ [18.07.2016]
 11. Oficjalna strona internetowa Związku Województw RP, tryb dostępu: www.zwrp.pl/pl/o-zwrp.html [07.03.2016]
 12. *Polityczna refleksja nad przyszłością UE*, oficjalna strona Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej, tryb dostępu: <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-future-reflection> [08.05.2017]
 13. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, tryb dostępu: <http://bit.ly/2pXcbCd> [08.05.2017]
 14. Strona internetowa Fundacji SYNAPSIS Uratuj Ośrodek, tryb dostępu: <http://bit.ly/uratusrodek> [19.08.2017]
 15. Wykaz konwencji międzynarodowych Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, tryb dostępu: <http://www.unic.un.org/pl/terroryzm/konwencje.php> [08.05.2017]
 16. *Zamach w Barcelonie. Furgonetka wjechała w tłum ludzi*, Rzeczpospolita, tryb dostępu: <http://www.rp.pl/Terroryzm/170819281-Zamach-w-Barcelonie-Furgonetka-wjechała-w-tłum-ludzi.html> [16.09.2017]
 17. Zespół do Spraw Międzynarodowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, tryb dostępu: <http://kwrist.mswia.gov.pl/kw/zespoły/zespół-do-spraw-miedzyn/7048,Zespół-do-Spraw-Miedzynarodowych.html>