

Cezary Mik

Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych¹

Opinion on the legal aspects of international activity of provinces, agreements and arrangements concluded by them as well as the competencies of the Minister of Foreign Affairs and the Minister of Internal Affairs: The opinion deals with the legal status of international arrangements concluded by Polish provinces (voivodships). These arrangements, according to the author, are not international agreements, as – under the Constitution of the Republic of Poland – provinces do not have competence to conclude such agreements. Provinces are only allowed to join international association of local communities that are not international organizations.

Keywords: international cooperation | international agreement | province | foreign policy

Słowa kluczowe: współpraca międzynarodowa | umowa międzynarodowa | województwo | polityka zagraniczna

Profesor zwyczajny, doktor hab. nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; cezary.mik@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest wyjaśnienie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych w odniesieniu do aktywności międzynarodowej województw. W szczególności opinia ma udzielić odpowiedzi na cztery pytania.

¹ Opinia sporządzona 19 kwietnia 2013 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska; BAS-WAPEiM-371/13.

- 1) Jaki status prawny mają porozumienia międzynarodowe polskich województw z ich odpowiednikami zagranicznymi, a zwłaszcza, czy są one umowami międzynarodowymi?
- 2) Jaki jest status prawny międzynarodowych zrzeszeń regionów, czym są w świetle prawa międzynarodowego?
- 3) Jak przedstawia się odpowiedzialność międzynarodowa województw z tytułu ich współpracy międzynarodowej – czy ma ona charakter międzynarodowy czy też inny?
- 4) Jaki jest tryb rozwiązywania ewentualnych sporów prawnych wynikających w związku z międzynarodową współpracą województw? Jakiej jurysdykcji podlegają takie spory w razie nieokreślenia jej przez strony w umowie lub porozumieniu?

Przy okazji wyjaśniania poszczególnych spraw będą czynione uwagi dotyczące ewentualnych kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Spraw Wewnętrznych.

Wszechstronne wyjaśnienie aspektów prawnych międzynarodowej aktywności województw wymaga wyjaśnienia zagadnień ogólnych dotyczących statusu prawnokonstytucyjnego i prawnomiędzynarodowego województwa oraz jego zdolności do podejmowania aktywności międzynarodowej. Zostaną one przedstawione w uwagach ogólnych.

Uwagi ogólne

Status prawnokonstytucyjny województw

■ Zasada państwa jednolitego

Jak wynika z art. 3 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Ta na pierwszy rzut oka prosta formuła prawna zawiera w sobie poważną treść ustrojowo-normatywną, która odnosi się do każdego elementu państwa, tj. wspólnoty ludzkiej, terytorium, na której jest ona stałe osiadła, oraz władzy państwowej. Jednolitość państwa w odniesieniu do wspólnoty ludzkiej oznacza, że wspólnota ta jest wyodrębniona jako jednolita grupa ludzka. Kryterium wyodrębnienia jest obywatelstwo polskie, które jest wspólne i jedyne dla obywateli polskich. Nie może istnieć inne obywatelstwo niż ogólnopolskie. Artykuł 3 Konstytucji należy w tym względzie kojarzyć z art. 1, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli (i tylko obywateli, a nie np. mieszkańców). Zasady tej nie narusza obywatelstwo Unii Europejskiej, wprowadzone Traktatem o Unii Europejskiej (TUE) podpisanym w Maastricht 7 lutego 1992 r., gdyż obywatelstwo to jest rozwiązaniem specyficznym, będącym „nakładką” nad obywatelstwem państw

członkowskich. Nie zastępuje ono obywatelstwa krajowego, lecz jest do niego dodane (art. 9 TUE).

Z zasady państwa jednolitego wynika również, że Polska jest państwem jednolitym terytorialnie. Nie jest zatem państwem federalnym, jak np. Austria, Belgia, Niemcy, ani nawet zregionalizowanym, jak np. Hiszpania, Włochy czy Zjednoczone Królestwo². Podział terytorialny państwa ma jedynie charakter administracyjno-polityczny. Poszczególne jednostki podziału terytorialnego nie dysponują władzą suwerenną³. Zasadę państwa jednolitego w tym kontekście należy rozumieć również jako zakaz dokonywania takich zmian strukturalnych państwa, które prowadziłyby do formalnego lub faktycznego rozbicia tej jednolitości. W szczególności niedopuszczalne jest ustanawianie (ustawowe czy w inny sposób) struktur autonomicznych (w tym istnienie województw autonomicznych, jak w okresie międzywojennym – autonomia województwa śląskiego na podstawie statutu organicznego z 15 lipca 1920 r.) lub o charakterze federalnym. Ponadto z regułą tą można kojarzyć art. 5 Konstytucji, który artykułuje zasadę, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska strzeże między innymi nienaruszalności swojego terytorium, co trzeba odczytywać jako zakaz zbywania fragmentów terytorium, czy ograniczania suwerenności państwowej, w szczególności na obszarach przygranicznych⁴.

Z perspektywy władztwa terytorialnego państwa zawiera ona fundamentalną informację, że Polska jest państwem o strukturze prostej, a nie złożonej. Innymi słowy, władztwo państwowe nie jest podzielone między władzę centralną i władze lokalne *sensu largo*, nie jest zdekoncentrowane, lecz ma charakter jednolity. Jednolitość implikuje wyłączność władzy państwowej. Oznacza to, że polskie władztwo państwowe sprawowane jest na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do osób znajdujących się pod tą władzą oraz wszelkiego mienia co do zasady z wyłączeniem innej (obcej, międzynarodowej) władzy państwowej, chyba że co innego wynika z Konstytucji (m.in. w kontekście art. 90, art. 117). Także w perspektywie organizacyjnej władza państwowa, bez względu na charakter (władza ustawodawcza, wykonawcza,

² Zob. S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 59–60.

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 38–39; R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 34. Z zasady państwa jednolitego wywodzi się niekiedy też zakaz przynależności części państwa do organizacji ponadnarodowej, której Polska nie jest członkiem. Zob. A. Ławniczak, *Komentarz do art. 3 Konstytucji [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 21.

⁴ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, pkt 6.

sądownicza – art. 10 Konstytucji) czy na szczebel (władza centralna, władza zdecentralizowana), ma charakter jednorodny, scalony „wspólnym celem, jakim jest zachowanie i rozwój tej państwowości”⁵. W efekcie władza zdecentralizowana nie może być postrzegana jako konkurent władzy centralnej ani nim rzeczywiście być⁶. Konsekwencją takiego rozwiązania jest też zasadnicza jednolitość krajowego porządku prawnego, którą trzeba kojarzyć z nadrzędnością Konstytucji RP (art. 8).

■ Zasada państwa zdecentralizowanego. Województwo jako element struktury ustroju terytorialnego RP

Konstytucyjna zasada państwa jednolitego nie oznacza, że władza państwa w Polsce musi być koniecznie wykonywana na poziomie centralnym. Może być ona, w szczególności opierając się na koncepcji samorządu terytorialnego (art. 16), zdecentralizowana. W związku z tym art. 15 Konstytucji stanowi, co następuje:

1. *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.*

2. *Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.*

Przez ustrój terytorialny można pojmować organizację terytorialną władz publicznych, wraz z przyporządkowaniem im odpowiednich zadań, kompetencji i odpowiedzialności, oraz zasady regulujące działanie tych władz na różnych szczeblach organizacji terytorialnej. Artykuł 15 stanowi, że ustrój terytorialny został oparty na zasadzie decentralizacji władzy publicznej dokonanej według podziału terytorialnego ukształtowanego z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych i zapewniającego jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Zasadę decentralizacji władzy publicznej pojmuje się jako nakazującą przesunięcie władzy publicznej w dół, do jednostek terytorialnych w taki sposób, że jednostki te uzyskają własne zadania (nabywają one konstytucyjną zdolność do ich wykonywania) i mają je wykonywać we własnym imieniu, dysponując odpowiednimi kompetencjami i środkami (zob. też art. 16 ust. 2 Konstytucji)⁷. Idzie to dalej niż zwykłe delegowanie władzy centralnej (w tym wypadku władze terytorialne wykonywałyby władzę w imieniu władzy centralnej, a ta mogłaby udzielać im

⁵ *Ibidem*, pkt 1.

⁶ *Ibidem*, pkt 3. Zob. też A. Błaś, *Komentarz do art. 3 Konstytucji [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 20.

⁷ Zob. m.in. wyrok TK z 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06) w sprawie zmiany sposobu ustalania wyników wyborów samorządowych – blokowanie list.

instrukcji i szczegółowo, na bieżąco ingerować w ich funkcjonowanie, w zasadzie nie podlegając żadnej kontroli). Za najbardziej zdecentralizowaną uważa się władzę wykonawczą⁸. Decentralizacja nie może jednak posuwać się tak daleko, aby powodowała zwłaszcza naruszenie zasady jednolitości państwa i dobra wspólnego (art. 3 i 1 Konstytucji)⁹.

Decentralizacja nigdy nie ma miejsca w pełnym zakresie władzy publicznej¹⁰. Należy podkreślić, że w szczególności samorząd terytorialny „jedynie” uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (nie ma zatem na nią monopolu), jakkolwiek zakres jego zadań publicznych jest domniemany. W konsekwencji wykonuje on wszelkie zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji)¹¹, w tym władz centralnych, zwłaszcza Prezydenta RP, parlamentu (co oznacza m.in. zakaz wkraczania w materię ustawodawczą) i Rady Ministrów (art. 146). Zadania służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej to zadania własne (art. 166 ust. 1). Ponadto ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań (zadania zlecone, art. 166 ust. 2).

W art. 15 Konstytucja nie reguluje szczegółów podziału terytorialnego państwa. Nakazuje wydanie ustawy. Stała się nią ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603, ze zm.). Na jej podstawie z dniem 1 stycznia 1999 r. zostały wprowadzone trzy stopnie jednostek terytorialnych: gminy, powiaty i województwa (art. 1). Ustawa *explicite* wymienia 16 województw, a ponadto określa gminy, które wchodzą w ich skład (art. 2, załącznik). W każdej z powstałych jednostek terytorialnych ustanowiono samorząd (art. 16 ust. 1). Konstytucja wskazuje przy tym niedwuznacznie, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1), a nie powiat czy województwo. Zarazem, zgodnie z Konstytucją, każda jednostka samorządu terytorialnego ma własną osobowość prawną, działa zgodnie z zasadą samodzielności, która podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji). Szczegółowe zasady organizacji i działania samorządu terytorialnego na poszczególnych jego

⁸ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, pkt 3–4. Zob. także B. Banaszak, *Konstytucja, op. cit.*, s. 108.

⁹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku dotyczącym likwidacji gmin warszawskich z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 24/02), że: *Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje.*

¹⁰ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15, op. cit.*, pkt 5.

¹¹ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 163 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, pkt 2.

szczegółach określają ustawy. Są to: 1) ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590, ze zm.); dalej: u.s.w.), 2) ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592, ze zm.; dalej: u.s.p.), 3) ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: u.s.g.).

Status prawnomiędzynarodowy polskich województw

Prawo międzynarodowe zasadniczo nie wkracza w ustrój terytorialny państw. Uznaje ono, że zasadniczym jego podmiotem jest państwo jako takie. Co więcej, zgodnie z powszechnie uznaną regułą prawa zwyczajowego, jest to jedyny podmiot prawa międzynarodowego, którego podmiotowość jest domniemana, a zatem wszelkie ograniczenia w tej materii należałoby wykazać, udowodnić. Państwo działa w stosunkach międzynarodowych, w szczególności zawierając umowy międzynarodowe (art. 6 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.) oraz przystępując do organizacji międzynarodowych, jako podmiot jednolity. Odstępstwa od tej zasady muszą być wykazane w wypadku konkretnych państw. Jednak prawo międzynarodowe w zasadzie nie przesądza, czy określona część składowa państwa będzie mogła włączyć się do obrotu prawnomiędzynarodowego. Decydujące znaczenie mają, z jednej strony krajowe rozwiązania prawne (zwłaszcza konstytucyjne), a z drugiej uznanie międzynarodowe. W gruncie rzeczy w praktyce międzynarodowej dopuszcza się, aby w obrocie prawnomiędzynarodowym uczestniczyły części federacji (wszystkie lub niektóre, jak w przypadku SRR Białorusi czy Ukrainy za czasów ZSSR). W ustrojach demokratycznych wiąże się to nierozłącznie z podziałem władzy państwowej na federalną i związkową. Wówczas kraje związkowe mogą, w zakresie swojej władzy i zgodnie z prawem krajowym (konieczne jest zwykle zgoda bądź zatwierdzenie) zawierać umowy z innymi państwami (np. art. 32 ustawy zasadniczej RFN)¹². W pozostałych sytuacjach (państwo jednolite czy zregionalizowane) zazwyczaj jednostki terytorialne nie są uważane za podmioty prawa międzynarodowego. W efekcie nie mogą zawierać umów z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, zwłaszcza z obcymi państwami. Nie mogą być również członkami organizacji międzynarodowych.

Odnosząc te uwagi do Polski i sytuacji województw, należy podkreślić, że Polska jako państwo jednolite pozostaje wyłącznym i jednolitym podmiotem prawa międzynarodowego¹³. Tylko Polska może zawierać umowy międzynarodowe z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Tylko ona może przystępować do organizacji międzynarodowych (rozumianych jako organizacje prawa międzynarodowego). Tylko Polska jako państwo może ponieść odpo-

¹² A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2000, s. 48–52.

¹³ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999, s. 13.

wiedzialność prawnomiędzynarodową. Tylko Polska jako państwo może stać przed sądami międzynarodowymi i innymi organami rozwiązywania sporów międzynarodowych, chyba że na mocy prawa międzynarodowego pozwoli na to także swoim podmiotom krajowym (np. Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dając odpowiednie uprawnienia jednostkom, zwłaszcza osobom fizycznym). Wprawdzie Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną (art. 165 ust. 1), lecz nie ma ona charakteru prawnomiędzynarodowego, ale krajowy. Zachowuje znaczenie tak w sferze krajowego prawa publicznego, jak i prywatnego.

Trzeba także zauważyć, że konstytucyjna zasada domniemania prawa jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych niezastreżonych dla organów innych władz publicznych (art. 163), znajduje pełne zastosowanie w przypadku stosunków międzynarodowych. W rezultacie, w szczególności do Rady Ministrów należy kompetencja prowadzenia polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1), a także sprawowanie ogólnego kierownictwa w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedanie innych umów międzynarodowych (art. 146 ust. 4 pkt 9 i 10). Z perspektywy podziału zadań i kompetencji jedynie zatem Rada Ministrów, a nie jednostki samorządu terytorialnego, może działać w obrocie prawnomiędzynarodowym.

Zdolność województw do podejmowania aktywności międzynarodowej

Brak podmiotowości prawnomiędzynarodowej województw oznacza, że nie są one uprawnione do udziału w obrocie prawnomiędzynarodowym. Innymi słowy, Konstytucja nie zezwala im na samodzielne podejmowanie i utrzymywanie stosunków z podmiotami prawa międzynarodowego, w szczególności z państwami trzecimi i z organizacjami międzynarodowymi. Zarazem nie znaczy to, że nie mogą one w ogóle podejmować jakiejkolwiek aktywności międzynarodowej. W tym względzie podstawowe znaczenie mają art. 172 ust. 2 i 3 Konstytucji, umieszczone w rozdziale dotyczącym samorządu terytorialnego w kontekście ogólnego prawa jednostek samorządowych do zrzeszania się (ust. 1), które brzmią następująco:

2. Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

3. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. (...) 2, określa ustawa.

Konstytucja wymienia zatem dwa uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego: 1) prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, 2) prawo współpracy ze społecznościami lokal-

nymi i regionalnymi innych państw. Prawa te uważane są za publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządowych, które mieszczą się w zakresie zasady samodzielności, o której mowa w art. 165 Konstytucji. W efekcie podlegają one ochronie sądowej¹⁴. Zgodnie z Konstytucją zasady korzystania z tych praw ma określać ustawa.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych uprawnień szczegółoly korzystania ustala ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. nr 91, poz. 1009, ze zm.; dalej: u.p.j.s.t.). W praktyce do tej ustawy odsyłają odpowiednie przepisy ustaw samorządowych województwa, powiatu i gminy (art. 76 ust. 3 u.s.w., art. 75a u.s.p., art. 84a u.s.g.; zasady przystępowania regulują przepisy odrębne – z tego względu będą one dalej pominięte). Do drugiego z praw odnosi się jednoznacznie tylko ustawa o samorządzie województwa (art. 75–77), przy czym pojmuje ona współpracę zagraniczną szeroko, włączając w nią również udział w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹⁵.

Ustawa o samorządzie województwa wyodrębnia do osobnej regulacji kwestię akcesji do zrzeszeń międzynarodowych. Z kolei zasady udziału w działalności instytucji międzynarodowych mają określać porozumienia zawarte przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (art. 76 ust. 2 u.s.w.). Można zatem wnosić, że regulacja ujęta w ustawie dotyczy jedynie bardzo ogólnych ram współpracy zagranicznej województwa, a zwłaszcza zasad (art. 76 ust. 1) oraz trybu (art. 75–77, szczególnie art. 77) jej podejmowania. W tym względzie wskazuje się, że współpraca ta: *prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa* (art. 76 ust. 1). Odbywa się zgodnie z: *Priorytetami współpracy zagranicznej województwa*, uchwalanymi przez sejmik województwa za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych (priorytety mają m.in. ustalać zamierzenia dotyczące przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych – zob. też art. 2 ust. 2 u.p.j.s.t.). Może wiązać się z podejmowaniem inicjatyw zagranicznych, które mogą w szczególności polegać na zawieraniu umów o współpracy regionalnej. Projekty takich umów mogą być przedkładane partnerowi zagranicznemu jedynie za zgodą Ministra Spraw Zagranicznych. *A posteriori* są przesyłane za pośrednictwem wojewody nie tylko do Ministra Spraw Za-

¹⁴ A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8, s. 135.

¹⁵ Zob. też komentarze do ustawy: A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 507 i n.; *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012, s. 583 i n.

granicznych, ale także ministra właściwego do spraw administracji publicznej (a zatem obecnie nie do Ministra Spraw Wewnętrznych)¹⁶.

Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych przewiduje, że przystąpienie do zrzeszenia może odbyć się jedynie: *w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami* (art. 2 ust. 1 u.p.j.s.t.)¹⁷. Szczególnie ważne jest to, że przystąpienie: *nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregokolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce* (art. 3; stanowi to wyraz ochrony jednolitości państwa). Przystąpienie do zrzeszenia międzynarodowego następuje w trybie określonym ustawą, na podstawie uchwały organu stanowiącego o przystąpieniu (art. 4 ust. 1), za zgodą Ministra Spraw zagranicznych (art. 4 ust. 5; dopiero po jej uzyskaniu uchwała wchodzi w życie – ust. 2), wydaną na podstawie przedłożonej dokumentacji (jest wśród niej statut zrzeszenia, art. 4 ust. 4) i za pośrednictwem wojewody (dołącza on swoją opinię, art. 4 ust. 3). Uchwała w sprawie przystąpienia dokonana z naruszeniem art. 3 lub 4 jest

¹⁶ Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych przewiduje ponadto następujące kompetencje ministra właściwego do spraw administracji publicznej: Art. 6. *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie przedkłada właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informację o przystąpieniu do zrzeszenia wraz z dokumentem świadczącym o członkostwie jednostki w zrzeszeniu, z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego.*

Art. 9. *Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „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 zrzeszeń.*

Art. 14 ust. 3. *Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłosi w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które zostały członkami zrzeszeń przed dniem wejścia w życie ustawy.*

¹⁷ Zdaniem R. Kusiak-Winter wymienione zasady ustawowe mają charakter deklarytoryjny, gdyż wynikają z całości norm systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, *eadem*, Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, nr 2486, s. 63–65.

ex lege nieważna (art. 5). Ustawa nie precyzuje, czy w grę wchodzi jakakolwiek umowa (nawet w przypadku współtworzenia zrzeszenia)¹⁸.

Oprócz Konstytucji i ustaw kształt aktywności międzynarodowej województw (szerzej: jednostek samorządu terytorialnego) określa również wiążące Polskę prawo międzynarodowe, w szczególności umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę. Wśród nich należy wymienić w pierwszym rzędzie Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. (tzw. konwencja madrycka, Dz.U. z 1993 nr 61, poz. 287)¹⁹ oraz Europejską kartę samorządu terytorialnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607; dalej: Karta)²⁰.

W nawiązaniu do tych traktatów można zauważyć, że art. 172 Konstytucji wzorowany jest na art. 10 ust. 2 i 3 Karty. Zgodnie z nimi:

2. *Prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie.*

3. *Spoločności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem.*

Z kolei zgodnie z konwencją madrycką Polska zobowiązała się: *ułatwiać i wspierać współpracę transgraniczną wspólnot i władz terytorialnych podlegających jej właściwości ze wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości innej Umawiającej się Strony. Będzie ona czyniła starania na rzecz zawarcia porozumień i przyjęcia uzgodnień niezbędnych w tym celu, z poszanowaniem odrębnych postanowień konstytucyjnych każdej ze Stron* (art. 1).

Przy tym przez współpracę transgraniczną konwencja rozumie: *każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne. Niniejsza konwencja nie narusza zakresu i rodzaju tej właściwości* (art. 2 ust. 1).

¹⁸ Zob. też art. 7, 8 i 10 u.p.j.s.t. dotyczące wystąpienia ze zrzeszenia, rozwiązania go, zmiany celów lub zasad działania wymagającej podjęcia uchwały przez organ stanowiący, pojawienia się rozbieżności między celami polityki zagranicznej państwa i celami zrzeszenia.

¹⁹ Szerzej zob. J. Sozański, *Prawo traktatów*, Warszawa–Poznań 2008, s. 291 i n.

²⁰ Istnieją również regulacje pozarządowe, jak np. Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych, uchwalona w 1981 r. przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych. Zob. A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna*, *op. cit.*, s. 138–139, bądź transgraniczne, jak np. Europejska karta samorządu regionalnego uchwalona w 1997 r. przez Kongres Władz Regionalnych i Lokalnych.

Natomiast pojęcie „wspólnoty i władze terytorialne” odnosi się do: *jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Każda z Umawiających się Stron może jednak w momencie podpisywania niniejszej konwencji lub w formie późniejszego powiadomienia Sekretarza Generalnego Rady Europy określić jednostki, urzędy i organy, jak również przedmiot i formy działania, co do których zamierza ograniczyć zakres stosowania niniejszej konwencji bądź które zamierza wyłączyć z zakresu jej stosowania* (art. 2 ust. 2).

Konwencja madrycka zatem o tyle szeroko ujmuje współpracę transgraniczną, że obejmuje nią nie tylko współpracę jednostek samorządowych, ale również administracji realizującej zadania lokalne i regionalne²¹. Konwencja nie tworzy zamkniętego katalogu instrumentów współpracy transgranicznej (art. 3 ust. 3). Jednocześnie wskazuje dwa ich zasadnicze rodzaje: 1) dwu- i wielostronne porozumienia międzypaństwowe (mogą one wyznaczać ramy, formy i granice, w których zakresie będą mogły działać wspólnoty i władze terytorialne zajmujące się współpracą transgraniczną – art. 3 ust. 2)²², 2) porozumienia między wspólnotami i władzami regionalnymi i lokalnymi. Określiła ona przy tym szczegółowe kategorie takich porozumień i ustala wzorcowe (niewiążące prawnie) rozwiązania umowne. W przypadku porozumień władz regionalnych i lokalnych zalicza do nich następujące zarysy (ramy) porozumień: 1) zarys porozumienia o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi, 2) zarys porozumienia w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym, 3) zarys porozumienia o utworzeniu transgranicznym stowarzyszeń prawa prywatnego, 4) zarys umowy (prawa prywatnego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych, 5) zarys umowy (prawa publicznego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych, 6) zarys porozumienia o utworzeniu organów współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi.

Wreszcie w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej fundamentalne znaczenie dla aktywności międzynarodowej województw (szerzej jednostek samorządu terytorialnego) ma rozporządzenie nr 1082/2006 Parlamentu

²¹ W doktrynie panuje zgoda co do tego, że współpraca transgraniczna jest pojęciem szerszym niż współpraca zagraniczna z ustawy o samorządzie województwa. Zob. np. S. Czarnow, *Współpraca, op. cit.*, s. 61.

²² Zaliczono do nich: 1) wzór porozumienia międzypaństwowego o wspieraniu współpracy transgranicznej, 2) wzór porozumienia międzypaństwowego o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych, 3) wzór porozumienia międzypaństwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych, 4) wzór porozumienia międzypaństwowego o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi, 5) wzór porozumienia międzypaństwowego o organach współpracy transgranicznej władz lokalnych.

Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.Urz. WE L 210 z 31 lipca 2006 r., s. 19; dalej: rozporządzenie) wraz z implementującą je do polskiego porządku prawnego ustawą z 7 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2008 r. nr 218, poz. 1390). Rozporządzenie przewiduje ustanawianie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT), których celem jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy terytorialnej, tj. współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej (art. 1 ust. 2 EUWT). Członkami EUWT mogą być państwa członkowskie, władze regionalne i władze lokalne oraz podmioty prawa publicznego w rozumieniu dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych w sferze robót budowlanych, dostaw i usług z co najmniej dwóch państw członkowskich (art. 3). Ugrupowanie uzyskuje osobowość prawną (nie jest to osobowość prawa międzynarodowego, lecz prawa krajowego – art. 5) i szeroką zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych w sferze krajowej (art. 1 ust. 2 i 3). Utworzenie EUWT odbywa się za zgodą upoważnionych władz państwowych (art. 4 ust. 3). Podstawą prawną powstania europejskiego ugrupowania są jednogłośnie przyjmowane konwencja i statut. Konwencja określa siedzibę statutową EUWT, co przesądza w zasadzie o poddaniu EUWT prawu państwa miejsca siedziby, łącznie z poddaniem ugrupowania jurysdykcji sądowej tego państwa (art. 4 ust. 5, art. 8 i 9, art. 15 ust. 2 rozporządzenia). Zgodnie z polską ustawą implementacyjną z 2008 r. do europejskiego ugrupowania stosuje się nie tylko rozporządzenie i ustawę, ale także ustawę – Prawo o stowarzyszeniach (art. 3). Wynika z niej również, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego Rzeczpospolita Polska jest członkiem. Podobnie odpowiedzialności za EUWT nie ponoszą jednostki samorządu terytorialnego czy samorządowe osoby prawne, którego są członkami (art. 19)²³.

Pewne znaczenie zachowuje również ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów (Dz.U. nr 90, poz. 759; art. 19 i 20).

²³ Zob. też A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 7 i n.; *idem*, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT): wdrażanie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 do polskiego porządku prawnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 9 i n.; *idem*, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3052, s. 41 i n.; M.K. Brab, P. Kledzik, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009, s. 555 i n.; K. Miaskowska-Daszkievicz, M. Mazuryk, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowe ramy transgranicznej współpracy terytorialnej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2010, t. XX, nr 2, s. 248 i n.

Mając na uwadze wszystkie regulacje prawne, można wyodrębnić następujące formy aktywności międzynarodowej województw²⁴:

- a) współpraca transgraniczna *sensu stricto*; może być ona powiązana z podejmowaniem inicjatyw zagranicznych przez województwa, w tym z zawieraniem umów o współpracy regionalnej,
- b) przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych; co do zasady nie łączy się z zawieraniem porozumień międzynarodowych przez województwa,
- c) udział w międzynarodowych instytucjach regionalnych; również nie łączy się z zawieraniem porozumień międzynarodowych,
- d) tworzenie i przystępowanie do europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej; podstawą ustanowienia ugrupowania są konwencja i statut. Status prawny EUWT jest jednoznacznie ustalony i nie wymaga dalszych wyjaśnień.

Zagadnienia szczegółowe

Jaki status prawny mają porozumienia międzynarodowe polskich województw z ich odpowiednikami zagranicznymi, a zwłaszcza, czy są one umowami międzynarodowymi?

Mając na względzie ustalenia dokonane powyżej, można uznać, że porozumienia międzynarodowe województw nie są umowami międzynarodowymi. Dodatkowo potwierdza to art. 1 pkt 1 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. nr 39, poz. 443, ze zm.). Zgodnie z nim: *umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa.*

W ten sposób potwierdzone jest, że umową międzynarodową jest tylko takie porozumienie, którego stroną jest Polska jako całość, a nie jej jednostki terytorialne, która jest zawarta z innym podmiotem prawa międzynarodowego i, wreszcie, która jest poddana prawu międzynarodowemu. Nie są nimi umowy o współpracy regionalnej województw. Nie stają się umowami międzynarodowymi jedynie przez konieczność uzyskania zgody Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W konsekwencji nie stosuje się do nich regulacji konstytucyjnych

²⁴ Zob. też A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna*, op. cit., s. 134 i n.; J. Maćkowiak, *Współpraca międzynarodowa województw – aspekty prawne*, „Kontrola Państwa” 2002, nr 11–12, s. 39.

dotyczących umów międzynarodowych (art. 87 i n.). W rezultacie nie są, jako niepodlegające ratyfikacji, prawem powszechnie obowiązującym w rozumieniu art. 87, nie mogą rodzić skutków wobec jednostek²⁵. Nie są też umowami międzynarodowymi zatwierdzanymi w rozumieniu Konstytucji (art. 146) i ustawy o umowach międzynarodowych (art. 12 ust. 3), gdyż nie podlegają decyzji Rady Ministrów. W efekcie mamy do czynienia z kategorią umów transgranicznych, które będą podlegały złożonemu reżimowi prawnemu: zobowiązania wynikające z samej umowy, ewentualne powiązane z nimi umowy międzypaństwowe dotyczące współpracy jednostek samorządu terytorialnego, prawo krajowe stron. Nie są one znane Konstytucji ani klasycznemu prawu międzynarodowemu²⁶.

Mając na uwadze konwencję madrycką, można dojść do wniosku, że województwa są uprawnione do zawierania różnych porozumień z analogicznymi wspólnotami z innych państw. Mogą mieć one zarówno publicznoprawny, jak i prywatnoprawny charakter. W praktyce umowy polskich województw o współpracy regionalnej mają status publicznoprawny, zwłaszcza gdy zmierzają do ustanowienia euroregionów (jednak nie zawsze ich członkami są województwa). Są to transgraniczne porozumienia administracyjne. Porozumienia te nie stają się umowami międzynarodowymi przez ustawowy obowiązek przestrzegania zobowiązań międzynarodowych Polski. Nie stają się nimi także wówczas, gdy są zawierane zgodnie z umowami dwustronnymi o przyjaźni i współpracy, jakie zawarła Polska.

Jaki jest status prawny międzynarodowych zrzeszeń regionów, czym są w świetle prawa międzynarodowego?

Międzynarodowe zrzeszenia regionów nie są organizacjami międzynarodowymi. Jakkolwiek nie ma legalnej definicji organizacji międzynarodowej, to jednak powszechnie uważa się, że ich członkami muszą być państwa (nawet jeśli nie wyłącznie one – tak np. Komisja Prawa Międzynarodowego w artykułach o odpowiedzialności państw za czyny sprzeczne z prawem międzynarodowym, 2011 r.; dalej: artykuły o odpowiedzialności). Tymczasem członkami zrzeszeń są jedynie województwa. Nie są to również klasyczne organizacje pozarządowe, gdyż w skład takich struktur wchodzi osoby fizyczne lub prawne prawa krajowego niemające charakteru publicznego. Tymczasem w tym wypadku mamy do czynienia z organizmami prawa publicznego o charakterze transnarodowym. W tym znaczeniu należą one do tej samej grupy, co inne organizacje o niezbyt jasnym statusie, do których należą organy państwowe (np. Interpol). Jednakże zrzeszenia te są zwykle poddane prawu państwa miejsca siedziby, a zatem prawu krajowemu.

²⁵ Zob. też S. Czarnow, *Współpraca*, *op. cit.*, s. 63.

²⁶ Podobnie, chociaż mniej jednoznacznie co do reżimu prawnego mającego zastosowanie do umów województw zob. *ibidem*, s. 64–65.

Niekiedy województwa tworzą też zrzeszenia nieformalne, do których nie stosuje się polskiej ustawy. Tak było np. w przypadku Europejskich Władz Regionalnych i Lokalnych ds. Zdrowia (EUREGHA) w latach 2008–2010. Obecnie jest to stowarzyszenie prawa belgijskiego (organizacja o charakterze *non profit*)²⁷.

Jak przedstawia się odpowiedzialność międzynarodowa województw z tytułu ich współpracy międzynarodowej – czy ma ona charakter międzynarodowy czy też inny?

Z uwagi na to, że umowy regionów, a także inne formy ich aktywności międzynarodowej nie podlegają prawu międzynarodowemu, także ewentualna ich odpowiedzialność zasadniczo nie będzie ustalona na podstawie prawa międzynarodowego (odpowiedzialność taką bowiem można ponieść jedynie za czyn sprzeczny z prawem międzynarodowym, tj. stanowiący naruszenie zobowiązania wynikającego ze źródeł prawa międzynarodowego: skoro umowy o współpracy regionalnej nie są umowami międzynarodowymi, nie rodzą zobowiązań międzynarodowych). Jeżeli w ogóle wejdzie w grę w płaszczyźnie międzynarodowej (inne państwo wystąpi z roszczeniem o naruszenie czy odszkodowanie) odpowiedzialność, może to być odpowiedzialność Polski. Wynika to z faktu, że państwu zawsze jest przypisywana odpowiedzialność za zachowania (działania i zaniechania działania) jego organów, niezależnie od ich funkcji, charakteru i położenia w strukturze aparatu państwowego (art. 4 artykułów o odpowiedzialności). Podstawą odpowiedzialności państwa będzie międzynarodowe prawo zwyczajowe (nie potrzeba tutaj żadnej dodatkowej umowy międzynarodowej). Nie daje się zaprzeczyć, że województwa stanowią ogniwo struktury władzy publicznej w Polsce. W efekcie, mimo że porozumienia województw nie są umowami międzynarodowymi, odpowiedzialność związana z ich wykonywaniem może zostać „umiędzynarodowiona”.

Jaki jest tryb rozwiązywania ewentualnych sporów prawnych wynikających w związku z międzynarodową współpracą województw? Jakiej jurysdykcji podlegają takie spory w razie nieokreślenia jej przez strony w umowie lub porozumieniu?

Tryb rozwiązywania sporów związanych z istniejącą współpracą zagraniczną województw pozostaje, przy zachowaniu rygorów ustawowych (ustawy o samorządzie województwa, ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych), w gestii umawiających się stron. W praktyce strony niekiedy wyraźnie ustalają, że metodą właściwą rozwiązywania sporów będą konsultacje między stronami (na ogół nie wchodzi w grę inne metody, cho-

²⁷ Więcej informacji na stronie: <http://www.euregha.net/>.

ciaż formalnie nie są wykluczone). Nawet jednak w braku takich postanowień rokowania między stronami zawsze mogą być podejmowane, gdyż stanowią najbardziej naturalną, zwyczajową formę rozwiązywania wszelkich sporów. W sytuacjach skrajnych może dojść do „umiędzynarodowienia sporu” województw, a zatem przeniesienia ich na poziom rządowy. Wówczas będą mogły mieć zastosowanie ogólne reguły pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych między państwami.

Wnioski

Porozumienia międzynarodowe województw nie są umowami międzynarodowymi zarówno w sensie prawa międzynarodowego, jak i prawa polskiego (art. 87 Konstytucji). Chociaż województwa stanowią ogniwo władzy publicznej w Polsce, to jednak nie są podmiotami prawa międzynarodowego. Porozumienia te nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Są rodzajem transgranicznych porozumień administracyjnych, do których stosuje się zwłaszcza prawo państw, których strony porozumienia są elementem.

Międzynarodowe zrzeczenia, do których województwa mogą przystępować, nie są organizacjami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego i Konstytucji RP (art. 89, 90). Organizacje takie skupiają bowiem, oprócz państw, inne podmioty prawa międzynarodowego. Zrzeczenia województw mają status organizacji prawa krajowego, są poddane prawu krajowemu państw, których strony porozumienia są elementem.

O ile same porozumienia tego nie ustalają, to zarówno kwestie odpowiedzialności, jak i spory mogą być zawsze rozwiązywane w drodze „rokowań” między stronami sporu. Jeśli to nie zakończy się powodzeniem, mogą być przenoszone na poziom międzynarodowy i niejako przekształcać się w odpowiedzialność międzynarodową państwa i spory międzypaństwowe ze względu na to, że województwa stanowią element państwa.

Obecna regulacja zagadnienia zawierania porozumień przez województwa niewątpliwie nie jest doskonała. Nie jest to jednak „luka” regulacyjna. Trzeba pamiętać, że oprócz prawa polskiego, materie te są regulowane również przez umowy wiążące Polskę – wielostronne, a niekiedy także dwustronne.