

ANNA UMIŃSKA-WORONIECKA

Uniwersytet Wrocławski

STATUS PRAWNY INSTYTUTÓW POLSKICH

1. WPROWADZENIE

Utrzymywanie przyjaznych stosunków między państwami to jedna z podstawowych zasad prawa międzynarodowego¹. Wyrazem realizacji tego zobowiązania jest nawiązywanie i utrzymywanie przez państwo stosunków politycznych, gospodarczych, kulturalnych, naukowych i konsularnych z innymi podmiotami. Państwo, poprzez działania swoich organów, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, utrzymuje przyjazne relacje z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Wśród polskich organów wewnętrznych posiadających kompetencje w sferze stosunków międzynarodowych w literaturze prawa międzynarodowego, prawa konstytucyjnego wymieniane są między innymi prezydent RP, Rada Ministrów, parlament, minister spraw zagranicznych². Ich zadania wyznaczone są postanowieniami prawa międzynarodowego³ oraz krajowego, a przede wszystkim Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Do organów zewnętrznych⁴ kwalifikowane są głównie placówki zagraniczne. W myśl art. 4 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej⁵, placówką zagraniczną jest każde przedstawicielstwo dy-

¹ Wyrażona m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych, art. 1 ust. 2.

² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000, s. 177, 188 nn.; M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 51–64.

³ Konwencja wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 Nr 74, poz. 4; Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz.U. 1965 Nr 37, poz. 232.

⁴ Na temat klasyfikacji organów wewnętrznych i zewnętrznych zob. szerzej J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2006. Pełne wyliczenie wskazanych organów obejmuje: misje dyplomatyczne, stałe misje i przedstawicielstwa państw przy organizacjach międzynarodowych, urzędy konsularne, przedstawicielstwa handlowe, misje specjalne, stałe ośrodki kulturalne, oddziały wojskowe, okręty wojenne, samoloty wojskowe, misje wojskowe, oddziały uczestniczące w doraźnych siłach zbrojnych ONZ, przedstawiciele państwa w komisjach międzynarodowych.

⁵ Dz.U. z 2001 Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.

plomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, urząd konsularny, instytut polski lub inna placówka podległa ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, mająca siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Polska jest państwem wysyłającym wobec ponad 300 placówek zagranicznych: 91 ambasad, 7 stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, 36 zawodowych urzędów konsularnych, 191 honorowych urzędów konsularnych oraz 21 instytutów polskich⁷. Wyliczenie obejmuje także inne jednostki organizacyjne. Z uwagi na działalność poza granicami Polski można wspomnieć o Biurze Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Palestyńskiej Władzy Narodowej oraz o Warszawskim Biurze Handlowym w Tajpej. Wszystkie wymienione placówki podlegają kompetencyjnie ministrowi spraw zagranicznych.

Status prawny przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych kształtował się w toku wielowiekowej historii tych organów. Sposób nawiązania stosunków dyplomatycznych, katalog funkcji, przywileje i immunitety, podobnie jak stosunków konsularnych wykształcił się w praktyce międzynarodowej, potwierdzonej zwyczajem międzynarodowym. Regulowany jest obecnie postanowieniami prawa międzynarodowego (zarówno dwustronnego, jak i wielostronnego), przepisami wewnętrznymi państwa, prawem UE, zwyczajem międzynarodowym, sądownictwem⁸. Znaczącą rolę odgrywa tutaj Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 roku⁹ oraz Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 roku¹⁰.

Inaczej kształtowała się sytuacja polskich placówek działających w formie instytutów polskich, które w odróżnieniu od przedstawicielstw dyplomatycznych czy urzędów konsularnych mają stosunkowo krótką historię. Ich początki w polskiej praktyce sięgają schyłku dwudziestolecia międzywojennego. Wówczas po raz pierwszy utworzono pierwsze polskie instytuty w Budapeszcie i Londynie¹¹. Podstawę prawną ich powołania stanowiły bilateralne umowy o współpracy kulturalnej¹².

⁶ *Ibidem*.

⁷ Załącznik do obwieszczenia ministra spraw zagranicznych z 13 maja 2009 roku w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra spraw zagranicznych.

⁸ Pełny katalog źródeł prawa dyplomatycznego i konsularnego: J. Sutor, *op. cit.*; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2006.

⁹ Dz.U. z 1965 Nr 37, poz. 232.

¹⁰ Dz.U. z 1982 Nr 13, poz. 98.

¹¹ Oficjalne utworzenie londyńskiej placówki nastąpiło w 1946 roku. Por. *Thirty Years of The Polish Cultural Institute in London and the British Institute in Warsaw, 1946–1976, The British Council*, London 1976.

¹² Konwencja pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Węgier, dotycząca współpracy intelektualnej, podpisana w Warszawie dnia 21 października 1934 r., Dz.U. z 1935 Nr 71, poz. 450.

Także obecnie, wobec braku wielostronnej konwencji, podstawowe znaczenie dla statusu prawnego instytutów polskich mają postanowienia dwustronnych umów oraz polskiego porządku krajowego, ze szczególnym uwzględnieniem tak zwanego prawa wewnętrznego. Pewną rolę odgrywają tu przepisy prawa i zwyczaje państwa przyjmującego.

2. PODSTAWY INSTYTUCJONALNO-PRAWNE INSTYTUTÓW POLSKICH W PRAWIE POLSKIM

W prawie krajowym pierwszoplanową rolę dla statusu prawnego instytutów polskich mają postanowienia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiącego załącznik do zarządzenia ministra spraw zagranicznych nr 42 z 17 grudnia 2010 roku¹³. Jest to akt mający charakter wewnętrznego źródła prawa, regulujący kwestie obowiązujące w ramach konkretnego urzędu — MSZ. Wypełniając cechy wewnętrznego prawa administracyjnego, regulamin jest stworzony i realizowany w organizacyjnym układzie kierownictwa w administracji publicznej¹⁴. Reguluje stosunki podmiotów, między którymi zachodzi relacja podległości służbowej. Jednocześnie, przywołując proponowany przez Jana Zimmermanna podział aktów wewnętrznych na samoistne i wykonawcze, wypełnia znamiona tych drugich, albowiem podstawą prawną jego przyjęcia jest ściśle upoważnienie ustawowe¹⁵, zawarte w Ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów¹⁶. W myśl art. 39 ust. 6 przywołanej ustawy, minister ustala regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra. Regulamin przyjmowany jest w drodze zarządzenia.

Zgodnie z § 77 przywołanego regulaminu instytut polski jest jednostką organizacyjną podległą ministrowi spraw zagranicznych. Z podległości kompetencyjnej instytutów polskich ministrowi, kierującemu resortem spraw zagranicznych, wynikają konsekwencje w zakresie funkcjonowania placówek, przede wszystkim spraw organizacyjnych i finansowych. Przykładowo instytuty, podobnie jak pozostałe jednostki administracji publicznej, finansują swoją działalność ze środków budżetu państwa. Konieczność wypełnienia przepisów dotyczących finansów publicznych powoduje, że w pierwszym kwartale każdego roku placówki działają na podstawie tak zwanego prowizorium budżetowego, co stanowi pewną trudność w ich funkcjonowaniu. Dodatkowo pociąga to za sobą następstwa we współpra-

¹³ Dz.Urz. MSZ z 2011 Nr 1, poz. 1.

¹⁴ J. Jeżewski, *Wewnętrzne prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 43 nn.

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 74.

¹⁶ Dz.U. z 1996 Nr 106, poz. 492 z późn. zm.

cy instytucytów z zagranicznymi partnerami, ponieważ organizacja znacznej liczby przedsięwzięć rozpoczyna się wiele miesięcy wcześniej. Niemożność podpisania umowy na przykład z rocznym wyprzedzeniem negatywnie oddziałuje na podstawowy profil działalności. Wysoce sformalizowane procedury zakupów, zawierania umów także nie ułatwiają działalności placówek¹⁷.

Osobnym zagadnieniem jest również konieczność wypełniania tak zwanych aktów kierownictwa wewnętrznego: poleceń, instrukcji dotyczących przykładowo zewnętrznego oznaczenia placówek, czy spełnienia wymogów bezpieczeństwa w takim stopniu jak pozostałe placówki zagraniczne. Zasadniczo odmienny od pozostałych placówek zagranicznych cel działalności instytucytów powoduje, że polecenia (na przykład w zakresie ochrony wizerunku osób zatrudnionych w polskich placówkach zagranicznych) nie mogą być w pełni realizowane w ich działalności. W wielu sytuacjach udział pracowników instytucytów w imprezach i przedsięwzięciach kulturalnych jest dokumentowany i upubliczniany, także w środkach masowego przekazu.

Zgodnie z regulaminem instytucyt polski jest jednostką wykonującą zadania w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej. W sferze swojej działalności instytucyty wypełniają zadania ministra określone przepisami Ustawy o działach administracji publicznej¹⁸. Zgodnie z jej postanowieniami, zawartymi w art. 32, minister właściwy do spraw zagranicznych ustala organizację i kieruje działalnością placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Dla zadań instytucytów polskich istotne znaczenie mają unormowania zawarte w tej samej ustawie, wskazujące kompetencje ministra dotyczące: 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 działów.

Z uwagi na podjętą problematykę warto w tym miejscu zaprezentować definicje dyplomacji publicznej i kulturalnej. Także ze względu na fakt, że pierwszy z terminów funkcjonuje w polskim prawodawstwie od niedawna¹⁹. Pomijając dyskusję w publikacjach z dziedziny stosunków międzynarodowych, dotyczą-

¹⁷ Wśród aktów normatywnych dotyczących finansowej działalności instytucytów polskich można wymienić: Zarządzenie ministra spraw zagranicznych nr 13 z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby ministerstwa spraw zagranicznych oraz placówek zagranicznych, Dz.Urz. MSZ z 2010 Nr 2, poz. 22; Zarządzenie ministra spraw zagranicznych nr 19 z dnia 31 maja 2010 r. w sprawie planowania, realizacji budżetu oraz sprawozdawczości placówek zagranicznych w części dotyczącej działalności w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej, Dz.Urz. MSZ z 2010 Nr 2, poz. 28; Zarządzenie ministra spraw zagranicznych nr 23 z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne oraz przez Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Dz.Urz. MSZ z 2010 Nr 2, poz. 32.

¹⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jednolity, Dz.U. z 2007 Nr 65 poz. 437 z późn. zm.

¹⁹ Zmiany wprowadzono do Ustawy o działach administracji publicznej w 2010 roku.

czą zdefiniowania tych terminów²⁰, można wskazać najczęściej spotykane ujęcia. Beata Ociepka ujmując dyplomację publiczną jako dwustronną, dialogową formę komunikowania międzynarodowego, skierowaną do publiczności za granicą, realizowaną dzięki pośrednictwu środków przekazu i poprzez kanały bezpośrednie. Celem dyplomacji publicznej jest kształtowanie lub wspieranie pozytywnego wizerunku kraju oraz społeczeństwa za granicą i kształtowanie pozytywnych postaw wobec kraju nadawcy²¹. Według tego podejścia dyplomacja kulturalna stanowi część dyplomacji publicznej, której cechą charakterystyczną pozostaje oddziaływanie na szeroką publiczność za granicą. W przeciwieństwie do klasycznej dyplomacji, realizowanej wyłącznie między rządami, podmiotami dyplomacji publicznej są zarówno głowy państw, rządy, parlamenty, jak i organizacje oraz podmioty pozarządowe czy nawet społeczeństwa poszczególnych państw. Zdaniem Brytyjczyka, Marka Leonarda, dyplomacja publiczna nie może być utożsamiana z propagandą czy nawet *public relations* państw. Jej celem jest przekazywanie informacji i kreowanie pozytywnego wizerunku, ale także budowanie długotrwałych relacji, które tworzą dobry, sprzyjający klimat dla polityki rządu²². Ten sam autor podkreśla istnienie trzech wymiarów dyplomacji publicznej. Pierwszy to codzienna komunikacja, której celem jest wyjaśnianie decyzji rządu w polityce wewnętrznej i międzynarodowej, także za pośrednictwem środków masowego przekazu. Określana jest mianem „nowego zarządzania” lub „zarządzania informacją”²³. Drugim jest „komunikacja strategiczna”, w której prezentuje się proste przekazy, budujące pozytywny wizerunek państwa. Wreszcie trzecim wymiarem dyplomacji publicznej jest, zdaniem owego autora, długotrwałe rozwijanie międzypaństwowych relacji poprzez stypendia, wymiany naukowe i stosunki kulturalne. Wszystkie wspomniane wymiary są równie ważne, a realizacja każdego z nich wymaga zachowania równowagi pomiędzy bezpośrednią informacją rządową a długofalowymi stosunkami kulturalnymi²⁴. Ostatni ze wskazanych wymiarów można definiować jako dyplomację kulturalną.

W innych, spotykanych w literaturze, ujęciach dyplomacja kulturalna jest jedną ze składowych polityki zagranicznej państwa. Warto podkreślić, że tego rodzaju rozumienie dyplomacji kulturalnej funkcjonuje już od dłuższego czasu. Zgodnie z tym podejściem to rząd jako główny wykonawca polityki państwa będzie podstawowym, według niektórych jedynym, podmiotem dyplomacji kultu-

²⁰ M. Ryniejska-Kiełdanowicz, *Culture Diplomacy as a Form of International Communication*, Institute for Public Relations, <http://www.instituteforpr.org> [dostęp: 18 września 2009 roku].

²¹ B. Ociepka, *Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego*, [w:] *Dyplomacja publiczna*, red. B. Ociepka, Wrocław 2008, s. 11 nn.

²² M. Leonard, C. Stead, C. Smewing, *Public Diplomacy*, London 2002, s. 7–11.

²³ B. Ociepka, *op. cit.*, s. 25.

²⁴ J. Nye, *Soft Power, jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 146–148.

ralnej²⁵. W dokumentach programowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych od blisko dekady funkcjonuje pojęcie dyplomacji kulturalnej²⁶, która zwykle była postrzegana jako część polskiej polityki zagranicznej.

Niezależnie od definiowania terminu, kompetencje w sferze bezpośredniej realizacji zadań dyplomacji kulturalnej poza granicami RP posiadają instytucje polskie.

Trudności w zdefiniowaniu dyplomacji publicznej i dyplomacji kulturalnej miały wpływ na rozwiązania normatywne aktów przyjmowanych w ramach resortu spraw zagranicznych. Świadczą o tym wielokrotne zmiany w brzmieniu przepisów regulaminu, definiujących instytucje polskie czy określających ich zadania²⁷. Początkowo misja instytucji była rozumiana jako promocja Polski na świecie, później pojawiła się dyplomacja kulturalna, a obecnie dyplomacja publiczna i dyplomacja kulturalna.

W świetle przepisów regulaminu, zgodnie z § 78, instytucje polskie realizują cele polityki zagranicznej narzędziami właściwymi dyplomacji publicznej. Dalej, instytucje działają na rzecz kształtowania pozytywnego wizerunku Polski w państwie przyjmującym oraz zapewniają obecność polskiej kultury w najważniejszych ośrodkach i środowiskach opiniotwórczych tego państwa. Upowszechniają wiedzę o Polsce współczesnej, jej historii, kulturze i życiu społecznym, a także jej potencjałe naukowe i oświatowe. Ich zadaniem jest również inicjowanie i utrzymywanie trwałych kontaktów między polskimi i zagranicznymi partnerami działającymi w sferze międzynarodowej wymiany kulturalnej. Zobowiązane są także do udzielania wsparcia miejscowym środowiskom naukowo-badawczym, zajmującym się problematyką polską. Jako ostatnie wymienione zostało zadanie promocji języka polskiego²⁸. Z przedstawionego katalogu zadań instytucji polskich wynika, że w założeniu mają one spełniać rolę popularyzatorów polskiej kultury w państwie przyjmującym. Działania te nakierowane są na rozpowszechnianie wiedzy o Polsce wśród obywateli państwa przyjmującego, z naciskiem na środowiska opiniotwórcze, oraz na kształtowanie i umacnianie pozytywnego wi-

²⁵ G. Szondi, *Dyplomacja publiczna w Europie Wschodniej z perspektywy public relations*, [w:] *Dyplomacja publiczna*, red. B. Ociepka, Wrocław 2008, s. 75.

²⁶ R. Wiśniewski, *Ku polskiemu modelowi dyplomacji kulturalnej*, „Rocznik Polskiej Dyplomacji Kulturalnej” 1999, s. 8.

²⁷ Przykładowo w regulaminie MSZ z 2002 roku, nadanego zarządzeniem ministra spraw zagranicznych, instytucja polska była jednostką organizacyjną podporządkowaną ministrowi, wykonującą zadania w zakresie promocji Rzeczypospolitej Polskiej, a jako pierwsze zostało wskazane zadanie rozpowszechniania wiedzy o Polsce, jej historii i kulturze, a także polityce wewnętrznej i zagranicznej, przemianach gospodarczych i społecznych, potencjałe naukowe, oświatowe i turystyczne. W regulaminie z 2009 roku instytucja polska była jednostką organizacyjną, wykonującą zadania w zakresie dyplomacji kulturalnej, a podstawowym jego zadaniem było spełnianie funkcji centrum upowszechniania wiedzy o Polsce, jej historii, kulturze i życiu społecznym oraz jej potencjałe naukowe i oświatowe.

²⁸ § 77 regulaminu Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

zerunku Polski. Jednocześnie w swojej działalności instytuty powinny uwzględniać realizowane przez Polskę priorytety krajowej polityki zagranicznej²⁹. Jak wskazują zapisy § 77, instytut polski wykonuje zadania określone w regulaminie oraz w porozumieniu międzynarodowym będącym podstawą jego funkcjonowania, o ile zawarcie takiego porozumienia jest możliwe. Dokonano zastrzeżenia, że przepisy regulaminu, które odnoszą się do zadań i form działania instytutu polskiego, stosuje się, jeżeli porozumienie międzynarodowe (będące podstawą jego funkcjonowania) lub przepisy prawa państwa przyjmującego nie stanowią inaczej. To sformułowanie wyraża zasadę prymatu umowy międzynarodowej nad przepisami krajowymi o charakterze wewnętrznym. By w pełni zrealizować postawione przed instytutami polskimi zadania, niezbędne jest zastosowanie odpowiednich środków i metod działania. W regulaminie przedstawiono zatem katalog form działania placówek, z zastrzeżeniem ich dostosowania do uwarunkowań istniejących w państwie przyjmującym. Zapis ten może potwierdzać świadomość prawodawcy, iż w poszczególnych państwach przyjmujących istnieją zróżnicowane czynniki, determinujące skuteczność prowadzonej promocji państwa. Wśród nich wymienić można: funkcjonującą w państwach infrastrukturę kulturalną, stopień znajomość kultury polskiej wśród obywateli państw przyjmujących, możliwości finansowania, powszechny obraz państwa i jego obywateli, możliwości kontaktów z mediami, ośrodkami opiniotwórczymi³⁰. Wskazane w regulaminie formy działań instytutów polskich obejmują:

— realizację projektów promujących Polskę poprzez kulturę we współpracy z instytucjami oraz środowiskami artystycznymi i naukowymi państwa przyjmującego, a także z organizacjami samorządowymi i pozarządowymi. Dalej, przedstawianie polskiej oferty kulturalnej w najważniejszych ośrodkach państwa przyjmującego i działanie na rzecz obecności polskich twórców, badaczy i artystów na festiwalach, w projektach, inicjatywach i innych imprezach międzynarodowych;

— wprowadzanie tematyki z zakresu wiedzy o Polsce, jej kulturze, historii i dziedzictwie narodowym do systemu edukacyjnego i mediów państwa przyjmującego;

— wspieranie działań podmiotów zagranicznych i krajowych, podejmowanych w sferze kultury na rzecz tworzenia i umacniania pozytywnego wizerunku Polski w państwie przyjmującym i na arenie międzynarodowej;

— organizowanie wizyt studyjnych w Polsce dla przedstawicieli środowisk opiniotwórczych państwa przyjmującego;

²⁹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych — z upoważnienia ministra — na interpelację nr 9511 w sprawie działalności polskich instytutów kultury w Europie i w świecie, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3B8CD0C5> [dostęp: 10 listopada 2011 roku].

³⁰ A. Umińska-Woroniecka, *Od promocji stosunków kulturalnych do dyplomacji kulturalnej w działaniach polskiej służby zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 5–6 (57–58), s. 52.

— współpraca z instytucjami zagranicznymi i krajowymi przy organizacji wydarzeń promocyjnych;

— publikacja książek i materiałów poświęconych polskiej problematyce i promujących wiedzę o Polsce.

Pełna prezentacja w regulaminie powierzonych instytutom polskim zadań, a także form działań, potwierdza dążenie do objęcia podstawą prawną jak najszerszego zakresu praktycznego aspektu dyplomacji kulturalnej, która przez placówkę jest realizowana.

Przyjęty pod koniec lat 90. model organizacyjny instytutu zakłada, że program jego działalności realizowany jest przez zespoły składające się z sześciu do ośmiu osób, w tym: dyrektora oraz zazwyczaj jednego pracownika merytorycznego delegowanego z kraju (mają oni status dyplomatyczny), dwóch lub trzech ekspertów miejscowych, znających język i warunki kraju urzędowania oraz mających wyrobione kontakty w miejscowych środowiskach kulturalnych, a także dwóch pracowników pomocniczych. Skład ten może ulegać niewielkim modyfikacjom ze względu na miejscowe uwarunkowania. W sytuacji gdy szef placówki oraz jego zastępca posiadają stopień dyplomatyczny, zastosowanie mają przepisy ustawy o służbie zagranicznej. Zgodnie z jej postanowieniami stopień dyplomatyczny otrzymują członkowie służby zagranicznej po spełnieniu ustawowych przesłanek. Może być on także nadany osobie niebędącej członkiem służby zagranicznej na czas wykonywania przez nią powierzonych zadań.

3. BILATERALNE UMOWY WYZNACZAJĄCE STATUS INSTYTUTÓW POLSKICH

Przepisy przywołanego wyżej regulaminu mają zastosowanie, o ile nie są sprzeczne z zawartą umową międzynarodową lub zwyczajami obowiązującymi w państwie przyjmującym. Obecnie ministrowi spraw zagranicznych podlega 21 instytutów polskich³¹ w 19 państwach. Większość instytutów tworzących polską siatkę dyplomacji kulturalnej funkcjonuje w Europie, głównie w stolicach państw przyjmujących (Berlinie, Bratysławie, Budapeszcie, Bukareszcie, Brukseli, Kijowie, Londynie, Madrycie, Mińsku, Moskwie, Paryżu, Pradze, Rzymie, Sofii, Sztokholmie, Wiedniu, Wilnie), dodatkowo w Niemczech funkcjonuje Instytut Polski w Düsserldorfie oraz jako oddział placówki w Berlinie Instytut Polski w Lipsku. W Federacji Rosyjskiej (poza Moskwą) działa również placówka w Sankt Petersburgu. Dwa instytuty polskie działają poza kontynentem europejskim: w Tel Awiwie-Jafie oraz Nowym Jorku (Ośrodek Kultury Polskiej). Z więk-

³¹ W obwieszczeniu zawierającym wykaz placówek podległych ministrowi spraw zagranicznych wymieniono 21 instytutów polskich, wyliczenie nie zawiera Instytutu Polskiego w Lipsku, traktuje bowiem tę placówkę jako oddział Instytutu Polskiego w Berlinie.

szością państw, w których działają polskie placówki, Rzeczpospolita Polska zawarła bilateralne umowy będące podstawą ich funkcjonowania. W większości wypadków są to porozumienia dotyczące utworzenia i działalności instytutów, przy czym w umowach zawartych do połowy lat 90. jest mowa o ośrodkach informacji i kultury polskiej, które później zmieniły nazwę na instytut polski. Częściowo podstawę działalności instytutów stanowią dwustronne umowy dotyczące współpracy w dziedzinie kultury, nauki i upowszechnienia języka. Dodatkowo podstawą działalności Instytutu Polskiego w Wilnie, wobec braku przyjętego porozumienia, które dotyczyłoby współpracy kulturalnej, jest traktat o przyjaźni i współpracy³². W myśl art. 21 ust. 2 przywołanej umowy Polska i Litwa w celu promowania narodowego dorobku i osiągnięć kultury, nauki i oświaty, a także dla wspomagania współpracy w tych dziedzinach, zobowiązały się do powołania ośrodków kultury i informacji: polskiego na Litwie i litewskiego w Polsce. Warto podkreślić, że jedynie w stosunkach z Litwą podstawą prawną utworzenia ośrodków kulturalnych jest polityczny traktat.

Na szczególną uwagę zasługują porozumienia bezpośrednio regulujące utworzenie i funkcjonowanie polskich placówek działających w formie instytutów polskich. Tego rodzaju umowy zostały podpisane w ostatnich 20 latach z Hiszpanią³³, Rumunią³⁴, Izraelem³⁵, Węgrami³⁶, Słowacją³⁷, a wcześniej (przed rokiem 1989) ze Związkiem Radzieckim³⁸, Stanami Zjednoczonymi³⁹, Francją⁴⁰, Czechosłowa-

³² Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, Dz.U. z 1995 Nr 15, poz. 71.

³³ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Hiszpanii o utworzeniu i działalności instytutów kultury, podpisana w Warszawie dnia 30 września 2005 r., M.P. Nr 59, poz. 623 i 624.

³⁴ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Rumunii o działalności Instytutu Polskiego w Bukareszcie i Rumuńskiego Instytutu Kultury w Warszawie. M.P. z 2010 Nr 36, poz. 513.

³⁵ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Państwa Izrael o wzajemnym utworzeniu i działalności ośrodków kultury i informacji, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000013664.pdf> [dostęp: 1 września 2011 roku].

³⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Węgierskiej o działalności instytutów kultury, M.P. z 2009 Nr 23, poz. 301.

³⁷ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o zmianie Umowy między Rządem PRL a Rządem CSRS o działalności Ośrodków Informacji i Kultury, sporządzonej w Pradze dnia 10 grudnia 1982 r. poprzez wymianę not, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007790.pdf> [dostęp: 15 września 2011 roku].

³⁸ Umowa między Rządem PRL a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o utworzeniu i działalności Ośrodka Informacji i Kultury Polskiej w Związku Radzieckim, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000010915.pdf> [dostęp: 10 września 2011 roku].

³⁹ Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o wzajemnym utworzeniu Ośrodków Kultury i Informacji, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000008744.pdf> [dostęp: 15 września 2011 roku].

⁴⁰ Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie Instytutów Polskich i Instytutów Francuskich, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fdaspx?f=P0000008862.pdf> [dostęp: 15 września 2011 roku].

cją⁴¹, Bułgarią⁴², Włochami⁴³. Wymienione porozumienia mają charakter rządowych umów zawieranych między Polską a poszczególnymi państwami przyjmującymi. Ich treść bywa zróżnicowana, także ze względu na czas, w którym zostały podjęte.

Warto poddać pogłębionej analizie postanowienia porozumień zawartych przede wszystkim po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, czyli umów polsko-hiszpańskiej, polsko-węgierskiej oraz polsko-rumuńskiej. Wydaje się, że zastosowane w nich sformułowania mogą stanowić wzorzec porozumienia regulującego status instytutów polskich. Pierwsza z umów dotyczyła nowo tworzonej polskiej placówki w Madrycie, dwie pozostałe odnosiły się do instytutów już funkcjonujących. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w sformułowaniach przyjętych w umowach. W pierwszej z wymienionych jest mowa o wspieraniu utworzenia i działalności Instytutu Polskiego w Madrycie, podczas gdy w pozostałych jest mowa o działalności już istniejących placówek. Wymienione porozumienia mają zbliżone zapisy, w pierwszej kolejności wszystkie przewidują możliwość utworzenia nowych instytutów bądź powołania filii, jednakże wymagana jest tutaj zgoda państwa przyjmującego⁴⁴. Dalej jest mowa o podległości placówek kompetentnym organom administracji rządowej⁴⁵. Kolejne postanowienia dotyczą celów działania placówek — w umowie polsko-hiszpańskiej oraz polsko-węgierskiej jest mowa o rozpowszechnianiu języka i kultury polskiej, a także promocji państw w zakresie swoich odpowiednich kompetencji. Natomiast w umowie polsko-rumuńskiej wskazano, że celem działalności jest promocja języka i kultury polskiej — w wypadku Instytutu Polskiego w Bukareszcie, a także promocja edukacji, nauki i wiedzy o państwie wysyłającym. We wszystkich umowach znalazł się katalog działań, prowadzących do realizacji powierzonych instytutom zadań.

⁴¹ Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej o działalności Ośrodków Kultury i Informacji, <http://www.traktaty.ms.gov.pl/fd.aspx?f=P0000013659.pdf> [dostęp: 14 września 2011 roku].

⁴² Protokół między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Ludowej Republiki Bułgarii o działalności ośrodków informacji i kultury w Warszawie i Sofii, <http://www.traktaty.ms.gov.pl/fd.aspx?f=P0000010086.pdf> [dostęp: 11 września 2011 roku].

⁴³ Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Republiki Włoskiej w sprawie utworzenia Instytutów Kultury w Polsce i we Włoszech, w formie wymiany not, <http://www.traktaty.ms.gov.pl/fd.aspx?f=P0000008672.pdf> [dostęp: 11 września 2011 roku].

⁴⁴ We wszystkich umowach podkreślana jest zasada wzajemności w zakresie powoływania nowych placówek. Warto zaznaczyć, że tego rodzaju rozwiązanie nie było przyjmowane przykładowo w stosunkach ze Związkiem Radzieckim. Podpisane w latach 80. umowy z tym państwem przyjmującym stanowiły podstawę do utworzenia dwóch przedstawicielstw radzieckich w Polsce i tylko jednego polskiego — w Moskwie.

⁴⁵ Państwa przyjmujące posiadają zróżnicowane modele organizacji dyplomacji kulturalnej; w Hiszpanii, podobnie jak w Polsce, placówki podlegają Ministerstwu Spraw Zagranicznych. W Rumunii placówki promujące to państwo za granicą podlegają jednocześnie MSZ i rumuńskiemu Instytutowi Kultury, z kolei nadzór nad działalnością węgierskich placówek sprawuje minister właściwy ds. kultury.

Te wyliczenia różnią się od zadań wskazanych w przyjętym pod koniec 2010 roku regulaminie ministerstwa, obejmujących między innymi:

— organizowanie kursów języka, kultury i cywilizacji obu państw, programów doskonalenia i wsparcia dla nauczycieli i wykładowców języka oraz współpracę ze szkołami w zakresie nauczania języka⁴⁶;

— rozpowszechnianie wiedzy z dziedziny kultury, nauki, edukacji oraz z zakresu historii i problematyki współczesnej jednego państwa na terytorium drugiego państwa;

— organizowanie imprez kulturalnych, w szczególności wystaw, projekcji filmowych, spektakli, koncertów, przeglądów i festiwali, warsztatów itp. oraz seminariów, wykładów, złożonych projektów, jak na przykład dni kultury, spotkania specjalistów różnych dziedzin życia kulturalnego i naukowego na terytorium drugiego państwa;

— prowadzenie bibliotek⁴⁷, informacyjnych baz danych dotyczących kultury i nauki, filmotek i fonotek, udostępnianie i wypożyczanie ich zbiorów zainteresowanym osobom i instytucjom, prowadzenie informacyjnych stron internetowych;

— przybliżenie tradycji i twórczości literackiej swojego kraju oraz wspieranie przekładów ze swojego języka;

— udział w imprezach i projektach związanych ze współpracą kulturalną, współpracą podmiotów sektora publicznego i inicjatyw obywatelskich oraz wynikających z umów o bezpośredniej współpracy między instytucjami i organizacjami obu stron lub programów oraz inicjatyw Unii Europejskiej.

Użyte w umowach z Hiszpanią i Węgrami sformułowania pozwalają na wykonywanie działań innych niż wymienione⁴⁸, umowa z Rumunią takiej możliwości nie przewiduje. Wszystkie umowy zawierają zastrzeżenie, że realizacja wymienionych zadań powinna być zgodna z prawem wewnętrznym państw przyjmującego i wysyłającego, a dodatkowo umowa z Rumunią wskazuje na obowiązek zgodności z postanowieniami prawa międzynarodowego.

W dalszej części znalazły się zapisy określające prawa, obowiązki i kompetencje placówek, potrzebne do ich funkcjonowania. Wśród nich są uprawnie-

⁴⁶ Coraz częściej tego rodzaju zadanie przejmowane jest przez szkoły językowe, choć instytuty mają niekiedy wpływ na osobę lektora zatrudnianego do nauki języka polskiego.

⁴⁷ Warto zwrócić uwagę na zadanie polegające na prowadzeniu bibliotek. W ostatnich kilku latach, zgodnie z założeniami opracowanymi w MSZ, w polskich placówkach podejmowane są działania zmierzające do likwidacji bibliotek (Instytut Kultury Polskiej w Londynie), ograniczenia księgozbioru (Instytut Polski w Sztokholmie) albo ograniczanie liczby etatów w bibliotece (Instytut Polski w Rzymie). Ma to związek z realizacją nowego modelu organizacyjnego instytutów polskich — biura impresaryjno-menedżerskiego, którego działalność ma być kierowana do obywateli państwa przyjmującego i realizowana głównie poza siedzibą placówek.

⁴⁸ W ust. 2 art. 4 odpowiednio polsko-hiszpańskiej oraz polsko-węgierskiej umowy użycie zwrotu „realizowane między innymi przez następujące działania” wskazuje na otwarty katalog działań, o ile będą one zgodne z przepisami prawa.

nia szefów placówek bądź ich zastępców⁴⁹ do dokonywania czynności prawnych w postaci: otwierania kont bankowych w państwie przyjmującym, zawierania umów, zaciągania innych zobowiązań. Strony zobowiązały się do stwarzania instytutom państw wysyłających niezbędnych warunków do właściwego funkcjonowania i realizacji ich celów, w granicach przewidzianych przez prawo i na zasadzie wzajemności. Wszystkie umowy przewidują pewien zakres przywilejów przyznanych placówkom, przykładowo w umowie polsko-rumuńskiej jest mowa między innymi o zwolnieniu placówek od opłat, podatku od towarów i usług oraz innych podatków od działalności placówek. Z kolei w art. 8 porozumienia polsko-węgierskiego wskazano na możliwość korzystania ze zwolnień podatkowych związanych bezpośrednio z działalnością placówek. Przyznane placówkom przywileje podatkowe muszą być zgodnie z postanowieniami prawa wewnętrznego państw-stron oraz z prawem Unii Europejskiej (konwencja polsko-węgierska), zastosowanie mają także postanowienia umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Na uwagę zasługują zapisy dotyczące nabywania, korzystania z nieruchomości stanowiących siedzibę instytutów; każda z umów inaczej reguluje te kwestie. W umowach z Hiszpanią i Węgrami poświęcono tej sprawie stosunkowo szerokie zapisy, stanowiąc, że każda ze stron zapewni swojemu instytutowi we własnym zakresie pomieszczenia spełniające wymogi co do lokalizacji, powierzchni oraz celów i rodzajów prowadzonej działalności, na rynku nieruchomości w państwie przyjmującym — ta część zapisów została powtórzona w treści porozumienia z Rumunią. Dodatkowo państwa zobowiązały się do współdziałania, w razie potrzeby, przy poszukiwaniu odpowiednich pomieszczeń i nieruchomości. Będą także ułatwiały, na zasadach wzajemności i zgodnie z obowiązującym prawem każdego z państw, nabycie tytułu prawnego do pomieszczeń i nieruchomości przeznaczonych na siedziby instytutów oraz przy uzyskaniu najkorzystniejszych warunków zakupu lub najmu. Tego rodzaju ułatwienia zobowiązują państwa do udzielania pomocy nie tylko w poszukiwaniu lokalizacji, ale także w zakresie ceny za najem lub kupno nieruchomości. We wszystkich umowach znalazł się zapis o pokrywaniu kosztów działalności instytutów przez państwo wysyłające.

Warto zwrócić uwagę na ograniczenie prowadzenia przez instytuty działalności zarobkowej. Znaczące jest zróżnicowanie ujęcia tej kwestii w poszczególnych umowach. I tak w porozumieniu z Hiszpanią znalazły się zapisy, że instytuty w swojej działalności nie będą się kierowały celami zarobkowymi i nie będą prowadziły działalności o charakterze gospodarczym. Od tej zasady strony dopuściły wyjątki, stanowiąc, że placówki mogą (zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi państwa przyjmującego) uzyskiwać przychody z tytułu opłat za kursy języka, za uzyskanie dyplomów, za dostarczanie materiałów audiowizualnych, bibliograficznych i dydaktycznych oraz wszelkich innych materiałów i czynności mających związek z kursami językowymi. Podobnie tę zasadę formułuje umowa

⁴⁹ Umowy wskazują właściwe organy, powołując się na przepisy wewnętrzne państw.

z Rumunią, w myśl której instytuty mają się kierować zasadą non profit i prowadzić działania o charakterze niezarobkowym. Także tutaj wyliczono przypadki, w których odstępstwo od powyższej zasady jest możliwe, dodatkowo rozszerzając ich katalog o możliwość pobierania opłat za udział w imprezach kulturalnych, oświatowych i naukowych lub ich organizowanie. Zupełnie inaczej sformułowano tę zasadę w porozumieniu z Węgrami, ponieważ w myśl art. 6 Instytut Polski w Budapeszcie i instytuty węgierskie w Polsce mogą uzyskiwać przychody w związku z działalnością, która została wyliczona (we wcześniejszych unormowaniach) w katalogu działań placówek. Nie ma tu wprost wyrażonej zasady niezarobkowego prowadzenia działalności, jednak z uwagi na przyjęte rozwiązanie wykluczono prowadzenie działalności zarobkowej w związku z innymi, aniżeli wymienione, zadaniami instytutów. Dla statusu prawnego instytutów polskich istotne znaczenie mają regulacje dotyczące personelu placówek. W trzech umowach przyjęto rozwiązania, w myśl których dyrektor placówki oraz jego zastępca korzystają z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, zwolnień podatkowych i ułatwień określonych w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych. Stanowi to wyraz funkcjonujących dotychczas zwyczajów międzynarodowych obowiązujących w stosunkach między państwami⁵⁰. W przepisach porozumień określono właściwość przepisów prawa pracy państwa wysyłającego lub przyjmującego. Jako kryterium wskazano tutaj obywatelstwo pracownika placówki albo miejsce jego stałego zamieszkania. Jeżeli posiada obywatelstwo polskie, to zastosowanie będą miały przepisy prawa polskiego, gdy zaś jest obywatelem państwa przyjmującego — właściwe są przepisy tego państwa.

Analizowane umowy zostały zawarte na okres pięciu lat z zastrzeżeniem automatycznego przedłużenia na dalsze pięcioletnie okresy, o ile żadna ze stron nie wypowie porozumienia w drodze pisemnej notyfikacji⁵¹ sześć miesięcy przed upływem obowiązywania (umowy z Hiszpanią i Węgrami) bądź dziewięć w odniesieniu do traktatu z Rumunią.

Szeroka prezentacja postanowień zawartych w dwustronnych umowach, dotyczących utworzenia i działalności instytutu, pokazuje specyfikę placówek zagranicznych, które działają w formie instytutów kultury. Przywołane porozumienia w wyczerpujący sposób regulują sytuację prawną placówek. Takiego celu nie mogą realizować bilateralne umowy o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, które są podstawą działalności instytutów w Kijowie, Mińsku, Brukseli, Londynie czy Wiedniu, kiedy tworzeniu (albo części funkcjonowaniu) instytutów poświęcone są jedynie pojedyncze artykuły. Przykładowo w umowie

⁵⁰ Z dotychczasowej praktyki wynika, że nawet w razie braku jakichkolwiek porozumień między państwami strony przyznają zwykle status dyplomatyczny szefom instytutów polskich na zasadzie wzajemności, a niekiedy ich zastępcom, jak np. w Szwecji.

⁵¹ W umowie polsko-węgierskiej jest mowa o nocie dyplomatycznej.

polsko-ukraińskiej⁵² w art. 15 strony zadeklarowały zainteresowanie tworzeniem ukraińskich ośrodków kulturalnych w RP i polskich ośrodków kulturalnych na Ukrainie. Status i warunki ich działalności mają być określone odrębnym (jak dotąd niezwartym) porozumieniem. Podobny zapis znalazł się w umowie podpisanej z Białorusią⁵³, w której strony zobowiązały się na mocy art. 16 do utworzenia na terytorium swoich państw instytucji kulturalnych (Centrum Kulturalnego Białorusi w Rzeczypospolitej Polskiej i Instytutu Polskiego w Republice Białorusi) oraz do udzielania pomocy w ich działalności. Także tutaj jest mowa o zawarciu porozumienia szczegółowo regulującego ich status. Z kolei porozumienie Polski i Austrii⁵⁴ zawiera w art. 16 zobowiązanie do udzielenia ośrodkowi kulturalnemu drugiej umawiającej strony, istniejącemu na jej terytorium, poparcia niezbędnego dla działalności tego ośrodka. Literalna wykładnia tego przepisu mogłaby wskazywać na brak możliwości tworzenie innych niż funkcjonujące w momencie podpisania porozumienia ośrodków. Obecnie na terytorium Polski zadania austriackiej dyplomacji kulturalnej realizowane są między innymi przez Austriackie Forum Kultury w Warszawie oraz w Krakowie, a także trzy instytuty austriackie, zajmujące się prowadzeniem nauki języka niemieckiego we Wrocławiu, w Krakowie i Warszawie⁵⁵.

W polsko-brytyjskiej umowie z 1978 roku⁵⁶ instytutom poświęcono art. 7. Zgodnie z nim każda ze stron, w granicach ustaw i innych przepisów obowiązujących na jej terytorium, będzie ułatwiać w swoim kraju działalność instytucjom kulturalnym drugiej strony, w szczególności Instytutowi Kultury Polskiej w Londynie oraz Instytutowi Brytyjskiemu w Warszawie (British Council).

Warto przedstawić szczególny status prawny niektórych instytutów polskich. Przykładem może być Instytut Polski w Sankt Petersburgu, drugi obok moskiewskiego polski ośrodek kulturalny. Przyczyną dość specyficznej regulacji jest brak porozumienia bilateralnego, pozwalającego na utworzenie poza stolicą Federacji Rosyjskiej polskiej placówki. W myśl umowy zawartej w 1988 roku o utworzeniu i działalności Ośrodka Informacji i Kultury Polskiej w Związku Radzieckim, strona przyjmująca wyraziła zgodę na utworzenie Ośrodka Informacji i Kultury Polskiej w ZSRR z siedzibą (jedynie) w Moskwie. Już wówczas w stosunkach

⁵² Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, podpisana w Kijowie dnia 20 maja 1997 r., Dz.U. z 2000 Nr 3, poz. 29.

⁵³ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, Dz.U. z 1996 Nr 76, poz. 365.

⁵⁴ Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Austrii o współpracy kulturalnej i naukowej, Dz.U. z 1973 Nr 29, poz. 161.

⁵⁵ Zob. Österreich Institut Warszawa, *Kim jesteście?*, http://www.oesterreichinstitut.waw.pl/oei/warszawa_o_sobie.html [dostęp: 14 stycznia 2011 roku].

⁵⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, Dz.U. z 1979 Nr 20, poz. 114.

z ZSRR, mocą porozumienia z 1984 roku w sprawie otwarcia filii Domu Radzieckiej Nauki i Kultury w Gdańsku i Katowicach⁵⁷, istniała możliwość powołania poza Warszawą radzieckich ośrodków kultury. Przyjęte uregulowania wynikały bezpośrednio z przyczyn politycznych. Z tego powodu status prawny placówki w Sankt Petersburgu może być rozpatrywany na dwóch płaszczyznach: dwustronnego prawa międzynarodowego oraz polskiego porządku prawnego. W świetle rozwiązań drugiego z wymienionych, placówka w Sankt Petersburgu działa jako ośrodek polskiej dyplomacji publicznej i kulturalnej, wypełniający zadania wynikające z regulaminu MSZ, w formach tym aktem przewidzianych. Na gruncie stosunków dwustronnych polska placówka stanowi organizacyjnie wydzieloną strukturę wydziału kultury konsulatu generalnego w Sankt Petersburgu. Co za tym idzie, kierownictwu przysługuje zakres przywilejów i immunitetów właściwy urzędnikom konsularnym. A status prawny wyznaczają przede wszystkim postanowienia konwencji konsularnej.

Inna szczególna sytuacja dotyczy Instytutu Polskiego w Sztokholmie, ponieważ pomiędzy Polską i Szwecją nie zostało zawarte dotychczas porozumienie o współpracy kulturalnej, obie strony nie podpisały także traktatu politycznego o przyjaźni i współpracy, nie wspominając o umowie dotyczącej funkcjonowania ośrodków kulturalnych. W tej sytuacji za podstawę funkcjonowania polskiej placówki należałoby uznać prawo i zwyczaje państwa przyjmującego oraz regulacje państwa wysyłającego — Rzeczypospolitej Polskiej. Instytut Polski w Sztokholmie realizuje powierzone mu polskim prawem zadania w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej. Wydają się, że specyfika statusu prawnego Instytutu Polskiego w Sztokholmie wynika także z faktu nieposiadania przez Szwecję klasycznej sieci dyplomacji kulturalnej poza jej granicami, a promocją kraju i jego kultury zajmuje się Instytut Szwedzki z siedzibą w Sztokholmie oraz jego oddziałem w Paryżu⁵⁸.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na umowę podpisaną w 2005 roku ze Słowacją⁵⁹. Status prawny ośrodków kultury obu państw został wyznaczony postanowieniami porozumienia międzyrządowego z 1982 roku⁶⁰, zawartego jeszcze w czasie istnienia Czechosłowacji. Na podstawie jego postanowień strony zobowiązywały się między innymi do popierania, na zasadzie wzajemności, działalności na teryto-

⁵⁷ Porozumienie zostało zawarte w formie wymiany not.

⁵⁸ Swedish Insitute, <http://www.si.se/English/Navigation/About-SI/Centre-culturel-suedois-CCS/> [dostęp: 15 stycznia 2011 roku].

⁵⁹ Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Słowackiej o zmianie umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej o działalności ośrodków informacji i kultury, sporządzonej w Pradze dnia 10 grudnia 1982 r. poprzez wymianę not, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007790.pdf> [dostęp: 15 września 2011 roku].

⁶⁰ Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej o działalności ośrodków kultury i informacji, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000013659.pdf> [dostęp: 14 września 2011 roku].

rium swojego państwa ośrodków informacji i kultury oraz ich filii: Czechosłowackiego Ośrodka Kultury i Informacji w Warszawie, jego filii w Szczecinie, Ośrodka Informacji i Kultury Polskiej w Pradze oraz jego filii w Bratysławie⁶¹. Natomiast mocą porozumienia z 2005 roku strony ustaliły brzmienie art. 8. ust. 2, wskazując, że państwo przyjmujące opłaca czynsz oraz pokrywa wydatki za ogrzewanie i wodę, oczyszczenie ulicy, wywóz śmieci i wentylację. Zwraca uwagę stopień szczególności unormowań, raczej niemający zastosowania w pozostałych tego typu umowach. Przyczyna może wynikać z odstępstwa od zasady pokrywania kosztów funkcjonowania placówek przez państwo wysyłające, co potwierdzają umowy podpisane z pozostałymi państwami.

4. PODSUMOWANIE

Status prawny instytucji polskich regulowany jest przepisami krajowymi oraz postanowieniami międzynarodowych umów bilateralnych. Polskie przepisy mają charakter prawa wewnętrznego, dotyczy to przede wszystkim regulaminu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którego dwa ostatnie paragrafy zawierają zadania i formy działalności placówek, ale także innych zarządzeń szczegółowo regulujących sprawy organizacyjne i finansowe. Warto zwrócić uwagę na stosunkowo częste zmiany we wskazanych aktach, przede wszystkim w przepisach regulujących podstawowy cel działalności instytucji polskich. Początkowo rolą instytucji była promocja państwa za granicą, następnie pełnienie funkcji centrum upowszechniania wiedzy o Polsce, po kolejnych zmianach instytucje wykonywały zadania w zakresie dyplomacji kulturalnej, a obecnie mają realizować cele polityki zagranicznej narzędziami właściwymi dyplomacji publicznej, wykonując zadania w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej. W tej sytuacji kluczowym zagadnieniem pozostaje rozumienie używanych w aktach normatywnych terminów dyplomacji publicznej i dyplomacji kulturalnej, także w sytuacji obecnych w nauce stosunków międzynarodowych problemów z ich zdefiniowaniem.

Dokonane przez prawodawcę w regulaminie MSZ zastrzeżenie, że odnoszące się do zadań i form działania instytucji polskiej przepisy tego aktu stosuje się, o ile porozumienie międzynarodowe — będące podstawą jego funkcjonowania — lub przepisy prawa państwa przyjmującego nie stanowią inaczej, wskazuje na pierwszeństwo stosowania postanowień dwustronnych umów międzynarodowych. Z większością państw, w których instytucje polskie funkcjonują, Polska podpisała porozumienia bezpośrednio regulujące instytucjonalno-prawną sytuację placówek. W pozostałych wypadkach, poza Instytutem Polskim w Sztokholmie

⁶¹ W wyniku podziału wspólnego Czechosłowackiego Ośrodka Kultury i Informacji w Warszawie na dwie samodzielne instytucje, 13 października 1993 został utworzony Instytut Słowacki w Warszawie.

i Wilnie, zastosowanie mają przepisy umów o współpracy w dziedzinie kultury. Warto jednak podkreślić, że zawarcie tego typu umów nie zawsze gwarantuje praktyczną ich realizację. Przywołując działalność Instytutu Polskiego w Sztokholmie, można odnieść wrażenie, że brak bilateralnej umowy nie stanowi przeszkody dla ożywionych kontaktów i jego szerokiej działalności. W tym wypadku zwyczaje i przepisy państwa przyjmującego okazują się wystarczające dla funkcjonowania polskiej placówki.

W bliskiej perspektywie dla statusu prawnego polskich placówek, prowadzących działania w sferze dyplomacji kulturalnej oraz publicznej, kluczowe znaczenie będą miały akty normatywne wydawane przez organy Unii Europejskiej. Już dziś większość instytutów współpracuje z przedstawicielstwami państw członkowskich w ramach EUNIC⁶². Promocja kultury, wzajemnego zrozumienia ma być również zadaniem kształtującej się obecnie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁶³.

⁶² Stowarzyszenie Narodowych Instytutów Kultury Unii Europejskiej. EUNIC buduje efektywne partnerstwo i sieć kontaktów między narodowymi instytutami kultury UE w celu rozwijania i promocji kulturalnej różnorodności oraz wzajemnego zrozumienia między społeczeństwami Europy, a także aby umacniać międzynarodowy dialog i współpracę kulturalną z krajami spoza Europy. Por. <http://www.eunic-online.eu/> [dostęp: 28 marca 2011 roku].

⁶³ Projekt sprawozdania w sprawie kulturowego wymiaru działań zewnętrznych UE (2010/2161(INI)), Komisja Kultury i Edukacji, sprawozdawca: Marietje Schaake, Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego. PR/850032PL/doc.