

FUNKCJE KONSULÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KOMENTARZ

Stanisław Bogucki
Anna Krasuska-Terrillon
Barbara Mikołajczyk
Bartosz Wach
Marek Zieliński

PRAKTYCZNE KOMENTARZE LEX



a Wolters Kluwer business

FUNKCJE KONSULÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KOMENTARZ

Stanisław Bogucki
Anna Krasuska-Terrillon
Barbara Mikołajczyk
Bartosz Wach
Marek Zieliński



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 stycznia 2015 r.

Recenzent

Prof. UAM dr hab. Tadeusz Gadkowski

Dr hab. Bogumił Pahl

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne

Julia Gennusa

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumiel, Krzysztof Drzewiecki

Poszczególne części komentarza opracowali:

Stanisław Bogucki, Barbara Mikołajczyk, Marek Zieliński – wprowadzenie

Stanisław Bogucki – art. 16, 19, 21–22, 24, 27, 29–32a, 34–35

Anna Krasuska-Terrillon – art. 14–15, 26

Barbara Mikołajczyk – art. 5, 23, 25–25a

Bartosz Wach – art. 17–18, 20, 28

Marek Zieliński – art. 1–4, 6–13

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-8051-5

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	17
Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej	21
Rozdział 1. Przepisy ogólne	23
Art. 1. [Definicja konsula]	23
Art. 2. [Kryteria mianowania konsula]	27
Art. 3. [Wykonywanie funkcji konsula przez członka personelu dyplomatycznego]	30
Art. 4. [Wykonywanie funkcji osobiście przez konsula lub przez upoważnione przez niego osoby posiadające stopnie służbowe konsularne lub dyplomatyczne]	30
Art. 5. [Konsul honorowy]	33
Art. 6. [Wykonywanie przez konsułów RP funkcji konsula na rzecz państwa trzeciego oraz wykonywanie funkcji konsula na rzecz RP przez przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsula państwa trzeciego]	45
Art. 7. [Wykonywanie funkcji przez konsula w okręgu konsularnym i poza okręgiem konsularnym]	48
Art. 8. [Zależność służbowa konsula, nadzór nad jego działalnością oraz organizacja urzędów konsularnych]	50

Art. 9.	[Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy do osób prawnych, instytucji i innych polskich jednostek organizacyjnych]	52
Rozdział 2. Zakres funkcji konsułów		55
Art. 10.	[Funkcje konsula o charakterze ogólnym]	55
Art. 11.	[Funkcje konsula w zakresie pomocy obywatelom polskim w realizacji przysługujących im praw]	61
Art. 12.	[Funkcje konsula w zakresie ochrony praw i interesów obywateli polskich niemogących ich bronić lub nieobecnych]	62
Art. 13.	[Funkcje konsula w zakresie ochrony prawnej i odpowiedniego traktowania obywateli polskich zatrzymanych, aresztowanych lub w inny sposób pozbawionych wolności]	66
Art. 14.	[Funkcje konsula w zakresie opieki bądź kuratel nad obywatelami polskimi lub ich mieniem pozostającym w państwie przyjmującym bez opieki]	69
Art. 15.	[Funkcje konsula dotyczące zabezpieczenia i realizacji spadków i innych należności przysługujących Skarbowi Państwa]	82
Art. 16.	[Funkcje konsula w zakresie pomocy finansowej obywatelom polskim przebywającym czasowo w państwie przyjmującym]	90
Art. 17.	[Funkcje konsula w zakresie przyjmowania do depozytu dokumentów, środków płatniczych oraz przedmiotów wartościowych]	100
Art. 18.	[Funkcje konsula w zakresie czynności doręczania pism i dokumentów, przesłuchiwanie oraz przekazywania wniosków o udzielenie pomocy prawnej]	115
Art. 19.	[Funkcje konsula w zakresie wykonywania czynności notarialnych]	138
Art. 20.	[Funkcje konsula w zakresie sporządzania i poświadczania tłumaczenia dokumentów, a także poświadczania wypisów, odpisów, wyciągów i kopii dokumentów]	155

Art. 21.	[Funkcje konsula w zakresie legalizacji dokumentów urzędowych]	165
Art. 22.	[Obowiązek posiadania przez konsula upoważnień do dokonywania niektórych czynności konsularnych]	170
Art. 23.	[Funkcje konsula w sprawach paszportowych, wizowych oraz zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego]	171
Art. 24.	[Funkcje konsula w zakresie doręczania pism i dokumentów (innych niż na wniosek sądu lub innego właściwego organu RP), a także wydawania zaświadczeń] ...	181
Art. 25.	[Funkcje konsula związane z nabywaniem i utratą obywatelstwa polskiego]	195
Art. 25a.	[Funkcje konsula w zakresie przyznawania Karty Polaka] ..	203
Art. 26.	[Funkcje konsula z zakresu prawa rodzinnego i aktów stanu cywilnego]	209
Art. 27.	[Funkcje konsula w zakresie rozwijania i pogłębiania współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej oraz kulturalnej między RP a państwem przyjmującym]	230
Art. 28.	[Funkcje konsula w odniesieniu do statków podnoszących polską banderę oraz ich załóg, pasażerów i ładunków]	232
Art. 29.	[Możliwość wykonywania przez konsula innych funkcji przewidzianych przez prawo i zwyczaje międzynarodowe, powierzonych mu przez MSZ]	274
Art. 30.	[Obowiązek odmowy wykonania przez konsula czynności, która byłaby sprzeczna z prawem lub zasadami współżycia społecznego]	276
Art. 31.	[Upoważnienie do uregulowania w przepisach wykonawczych trybu postępowania przed konsulem]	282
Art. 32.	[Obowiązek pobierania przez konsula opłat za wykonane czynności konsularne]	307
Art. 32a.	[Obowiązek prowadzenia przez konsula rejestrów]	326
Rozdział 3. Przepisy końcowe		336
Art. 33.	(pominięty)	336

Art. 34. [Utrata mocy niektórych ustaw]	336
Art. 35. [Wejście w życie ustawy]	337
Akty prawne	343
Orzecznictwo	359
Literatura	361

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.m. – ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 758 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Konwencja dotycząca procedury cywilnej – Konwencja dotycząca procedury cywilnej podpisana w Hadze dnia 1 marca 1954 r. (Dz. U. z 1963 r. Nr 17, poz. 90 z późn. zm., zał.)
- konwencja konsularna – Konwencja konsularna między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Francuską podpisana w Paryżu dnia 20 lutego 1976 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 19, poz. 76)
- Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych – Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, zał.)
- Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych – Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, zał.)

Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych	– Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 112, poz. 938)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
k.r.o.	– ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788 z późn. zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
Międzynarodowa konwencja o ratownictwie morskim MPPOiP	– Międzynarodowa konwencja o ratownictwie morskim, przyjęta przez Międzynarodową Organizację Morską w Londynie dnia 28 kwietnia 1989 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 207, poz. 1523) – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
p.a.s.c. z 1986 r.	– ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264 z późn. zm.)
p.a.s.c.	– ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741 z późn. zm.)
p.p.m.	– ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 80, poz. 432 z późn. zm.)

-
- | | |
|-----------------------------|--|
| p.p.s.a. | – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) |
| pr. not. | – ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 164 z późn. zm.) |
| regulamin organizacyjny MSZ | – załącznik do zarządzenia nr 5 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 4 z późn. zm.) |
| r.k.h. | – rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 239, poz. 1735) |
| r.o.k. | – rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie opłat konsularnych (Dz. U. poz. 522) |
| rozporządzenie nr 1206/2001 | – rozporządzenie Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych (Dz. Urz. UE L 174 z 27.06.2001, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, s. 121, z późn. zm.) |
| rozporządzenie nr 2201/2003 | – rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (Dz. Urz. WE L 338 z 23.12.2003, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, s. 243, z późn. zm.) |
| rozporządzenie nr 1393/2007 | – rozporządzenie nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych („doręczanie dokumentów”) |

	oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 (Dz. Urz. UE L 324 z 10.12.2007, s. 79, z późn. zm.)
r.u.k.p.f.	– rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu (Dz. U. Nr 151, poz. 1262)
taryfa opłat konsularnych	– załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie opłat konsularnych (Dz. U. poz. 522)
u.b.m.	– ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. Nr 228, poz. 1368 z późn. zm.)
u.c.	– ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.)
u.d.o.	– ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 167, poz. 1131 z późn. zm.)
u.d.p.	– ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 268 z późn. zm.)
u.f.k.	– ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
u.o.m.	– ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 934 z późn. zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.)
u.p.m.s.h.	– ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 430)

u.r.	– ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1392)
ustawa o Karcie Polaka	– ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1187)
ustawa o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich	– ustawa z dnia 31 sierpnia 2012 r. o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (Dz. U. poz. 1068)
u.s.z.	– ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.)
z.t.p.k.	– zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. Nr 35, poz. 233)

Czasopisma, dzienniki urzędowe, zbiory orzeczeń

AUL Folia Iuridica	– Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica
BN	– Bezpieczeństwo Narodowe
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CETS	– Council of Europe Treaty Series
Dz. Urz. MSZ	– Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
KPPod.	– Kwartalnik Prawa Podatkowego
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
NP	– Nowe Prawo
NPN	– Nowy Przegląd Notarialny
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1963–1994)
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Woj-skowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubez-pieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo

PISM Policy Paper	– Polski Instytut Spraw Międzynarodowych – Policy Paper
PPLiFS	– Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
PWPM	– Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego
RNP	– Roczniki Nauk Prawnych
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
SJLS	– Silesian Journal of Legal Studies
SM	– Sprawy Międzynarodowe
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu (przed 1 grudnia 2009 r. – Sądu Pierwszej Instancji) opublikowanych po 1 maja 2004 r.
Zb. Orz. SN	– Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego (do 1953 r.)
ZN SGPiS	– Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki

Inne

EFTA	– European Free Trade Association (Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu)
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości, skrócona nazwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (od 1 grudnia 2009 r. instytucja ta nosi nazwę Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – TSUE)
MRG	– mały ruch graniczny
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MSZ	– Minister Spraw Zagranicznych
NBP	– Narodowy Bank Polski

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przed 1 grudnia 2009 r. – Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich lub w skrócie Europejski Trybunał Sprawiedliwości)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Niniejszy komentarz zawiera objaśnienia do przepisów ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 z późn. zm.), a także przepisów wykonawczych do tej ustawy. Mimo upływu 30 lat od jej wejścia w życie publikowany obecnie komentarz jest pierwszym na rynku księgarskim komentarzem do wymienionej ustawy.

Złożoność materii ustawy o funkcjach konsułów RP jest przede wszystkim związana z zakresem funkcji realizowanych przez konsułów, których różnorodność i wielość sprawia, że realizują oni uprawnienia, które w warunkach organizacji państwowej są przyznane różnym organom i instytucjom, to znaczy funkcje o charakterze ogólnym (polityczne, dyplomatyczne, ekonomiczne, kulturalne), administracyjnym (wydawanie wiz i paszportów, przyjmowanie oświadczeń w sprawie obywatelstwa, czynności konsula jako urzędnika stanu cywilnego), sądowym (czynności notarialne, sprawy spadkowe, opieka i kuratela, doręczanie pism procesowych, reprezentowanie obywateli polskich przed sądami, przesłuchiwanie i porozumiewanie się z aresztowanymi obywatelami polskimi), morskim (w odniesieniu do statków podnoszących polską banderę oraz ich załóg, pasażerów i ładunków). Zakres funkcji konsułów może ulegać zarówno ograniczeniu, jak i rozszerzeniu, co ustawa o funkcjach konsułów RP przewiduje w art. 11, 12, 29 i 30, a ponadto funkcje konsułów mogą być modyfikowane prawem wewnętrznym państwa przyjmującego, postanowieniami umów międzynarodowych oraz zwyczajami międzynarodowymi.

Od chwili wejścia jej w życie komentowana ustawa sprawia liczne trudności w interpretacji i stosowaniu jej poszczególnych przepisów. Ma

to związek przede wszystkim z ustaleniem wykładni przepisów ustawy i jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego, co wymaga dokonywania różnych złożonych rodzajów wykładni, w tym – oprócz wykładni językowej – wykładni systemowej przez odwołanie się do umów międzynarodowych, zwyczaju międzynarodowego, przepisów innych ustaw, a także regulacji spoza zakresu prawa konsularnego. Przepisy komentowanej ustawy przewidują bowiem rozliczne funkcje konsulów, które uregulowane są jednocześnie w innych aktach prawnych lub odsyłają w zakresie nienormowanym do różnych aktów prawnych. Nie zawierają przy tym definicji wielu użytych w niej pojęć.

Istotny wkład w rozstrzyganie wspomnianych problemów interpretacyjnych wnosi – oprócz doktryny międzynarodowego prawa publicznego, cywilnego i administracyjnego oraz finansowego – praktyka stosowania prawa. Dostrzeżone mankamenty uregulowania w zakresie funkcji konsulów RP skłoniły w szeregu przypadków Rzecznika Praw Obywatelskich do wystąpień, w tym do formułowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niekonstytucyjności przepisów, które dotyczyły przede wszystkim art. 31 ust. 1 u.f.k. i funkcjonującego do chwili obecnej, wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego regulującego kwestie postępowania przed konsulem w formie zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych. Zakończyły się one powodzeniem, ponieważ Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 28 października 2014 r., K 8/14, OTK-A 2014, nr 9, poz. 105, orzekł o niekonstytucyjności wspomnianego przepisu ustawy oraz zarządzenia, odraczając utratę ich mocy obowiązującej z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Wymienione słabości regulacji, a także nieujęcie w ustawie o funkcjach konsulów RP wielu postanowień z zakresu praw i obowiązków obywateli polskich realizowanych przed konsulem, które obecnie są umieszczone – wbrew standardom konstytucyjnym oraz zasadom prawidłowej legislacji – w aktach wykonawczych do ustawy, doprowadziły już wiele lat temu do podjęcia prac w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, niesfinalizowanych do chwili obecnej wniesieniem do Sejmu RP projektu zmian obowiązującej ustawy o funkcjach konsulów RP lub projektu nowej ustawy regulującej funkcje konsulów RP.

Komentarz jest opracowaniem zbiorowym pięciu autorów, którzy są pracownikami naukowymi, sędziami Naczelnego Sądu Administracyjne-

go bądź praktykującymi adwokatami. Są przy tym autorami lub współautorami publikacji z różnych dziedzin prawa (monografie, komentarzy, artykułów, glos), w tym przede wszystkim z zakresu międzynarodowego prawa publicznego, prawa europejskiego, cywilnego, a także administracyjnego, finansowego i podatkowego oraz procedur podatkowych, jak również zajmują się działalnością popularyzatorską i naukową. Każdy z autorów w odniesieniu do komentowanych przez siebie przepisów prezentuje własne poglądy. Autorzy przedstawiają w objaśnieniach do poszczególnych przepisów stanowisko judykatury i doktryny, uwzględniając dotychczasowe publikacje (monografie, artykuły i glosy) oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Wydawnictwo i autorzy wyrażają przekonanie, że niniejszy komentarz do ustawy o funkcjach konsułów RP będzie stanowił istotny głos w dyskusji toczącej się wokół instytucji omawianej ustawy, którą od lat prowadzą w ramach swojej działalności zawodowej pracownicy służby dyplomatycznej i konsularnej, urzędnicy organów administracji publicznej oraz samorządowych, a także sędziowie, notariusze, adwokaci, radcowie prawni, ale również pracownicy nauki, studenci wydziałów prawa oraz wszyscy zainteresowani tym działem prawa.

Komentarz uwzględnia stan prawny na dzień 1 stycznia 2015 r.

Stanisław Bogucki
Barbara Mikołajczyk
Marek Zieliński

Ustawa

z dnia 13 lutego 1984 r.

o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej

(tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823; zm.: Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808; z 2007 r. Nr 180, poz. 1280, Nr 181, poz. 1287; z 2008 r. Nr 216, poz. 1367; z 2010 r. Nr 81, poz. 531, Nr 167, poz. 1131; z 2012 r. poz. 161; z 2014 r. poz. 1521, poz. 1741)

Rozdział 1

PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. [Definicja konsula]

W rozumieniu ustawy konsulem jest kierownik konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu i agencji konsularnej, jak również wydziału konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego.

Spis treści

1. Definicja konsula	23
2. Rodzaje konsulatów	26

1. Definicja konsula

Ustawa o funkcjach konsułów RP w jednoznaczny sposób definiuje pojęcie konsula, stanowiąc, że może być za niego uznany jedynie kierownik konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu i agencji konsularnej (wydziału konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego). Definiując pojęcie konsula, ww. ustawa w wyraźny sposób nawiązuje więc do istniejących w tej mierze wcześniejszych uregulowań krajowych oraz międzynarodowych. Należy bowiem zauważyć, że uprzednio obowiązująca ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i czynnościach konsułów (Dz. U. Nr 103, poz. 944) w dość podobny spo-

sób określała pojęcie konsula, stanowiąc w art. 26, że: „Używana w niniejszej ustawie nazwa konsula lub konsulatu stosuje się do konsułów generalnych, konsułów i vice-konsułów [...]”, oraz precyzując w art. 5, że w skład służby konsularnej wchodzi konsulowie generalni, konsulowie i wicekonsulowie jako kierownicy konsulatów generalnych, konsulatów i wicekonsulatów. Jeśli natomiast chodzi o uregulowania międzynarodowe, to komentowana ustawa nawiązuje w tym kontekście w szczególności do Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych sporządzonej w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, zał.), z której ustawodawca polski zaczerpnął rodzaje klas kierowników urzędów konsularnych.

Podkreślić jednak wypada, że w związku z uchwaleniem w 2001 r. ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.), do prawa polskiego wprowadzona została kolejna definicja konsula, różniąca się od tej, która znajduje się w art. 1 u.f.k. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 3 u.s.z., ilekroć w ustawie tej mowa jest o konsulu, „oznacza to osobę wyznaczoną do wykonywania funkcji konsularnych” określonych w ustawie o funkcjach konsułów RP. Istotna różnica pomiędzy definicjami konsula zawartymi w ustawie o funkcjach konsułów RP a ustawie o służbie zagranicznej polega więc na tym, że w świetle art. 1 u.f.k. konsulem jest tylko kierownik urzędu konsularnego (konsul w znaczeniu węższym), a zgodnie z art. 4 pkt 3 u.s.z. za konsula może być również uznana inna osoba wykonująca funkcje konsularne (konsul w znaczeniu szerszym). W piśmiennictwie wskazuje się w związku z powyższym, że w prawie polskim istnieją dwie odrębne definicje konsula, których treści nie można ze sobą pogodzić. Przyczyny, dla których pojawiły się dwie odmienne regulacje w zakresie definicji konsula, mają, jak się wydaje, głównie charakter historyczny. Definicja zawarta w art. 1 u.f.k. bardzo mocno akcentuje bowiem wyjątkową pozycję konsula jako kierownika urzędu konsularnego, co częściowo zgodne jest z niektórymi postanowieniami Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych (np. w zakresie jej art. 9–16). Ponadto we wcześniejszej literaturze przedmiotu utożsamiano konsula z kierownikiem urzędu konsularnego, który jako jedyny upoważniony był do działania w imieniu państwa wysyłającego i ponoszenia odpowiedzialności za całokształt działalności

urzędu konsularnego, co – jak się wydaje – znalazło również swój wyraz w definicji konsula zamieszczonej w art. 1 u.f.k.

W toku rozwoju instytucji konsula, a w szczególności w związku ze zmieniającą się praktyką państw, której odzwierciedlenie można znaleźć w konwencjach konsularnych zawieranych przez Polskę, przez pojęcie konsula zaczęto także rozumieć urzędników konsularnych innych niż kierownik urzędu konsularnego. Jako jeden z przykładów konwencji konsularnych tego typu podać można Konwencję konsularną między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Kazachstanu podpisaną w Warszawie dnia 27 listopada 1997 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 155, poz. 966), która z jednej strony definiuje pojęcie kierownika urzędu konsularnego jako osobę powołaną do działania w tym charakterze, a z drugiej strony stanowi, że urzędnik konsularny to każda osoba, włącznie z kierownikiem urzędu konsularnego, powołana w tym charakterze do wykonywania funkcji konsularnych. Z tego też powodu ustawa o służbie zagranicznej zdefiniowała pojęcie konsula w zupełnie inny sposób aniżeli ustawa o funkcjach konsulów RP, skutkiem czego w prawie polskim powstała wspomniana już powyżej rozbieżność dotycząca definicji konsula.

Istnienie w prawie polskim dwóch odmiennych definicji konsula należy oczywiście ocenić zdecydowanie negatywnie. Wydaje się jednak, że w razie ewentualnych trudności dotyczących zastosowania jednej z tych definicji w praktyce wybór powinien zostać dokonany na korzyść definicji szerszej pod względem podmiotowym, która zawarta jest w art. 4 pkt 3 u.s.z., przede wszystkim jako przyjętej później. Wybór ten nieco komplikuje jednak fakt, że w § 4 zarządzenia nr 34 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie tytułów konsularnych oraz zmiany zarządzenia w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 64) przewidziano, że członek personelu dyplomatyczno-konsularnego służby zagranicznej może zostać wyznaczony w placówce zagranicznej do wykonywania funkcji konsularnych z upoważnienia konsula. Sugeruje to, że Minister Spraw Zagranicznych rozumie chyba pojęcie konsula w sposób, który został zdefiniowany w ustawie o funkcjach konsulów RP, ponieważ na mocy tej ustawy (art. 4) jedynie konsul jako kierownik może upoważniać do wykonywania funkcji konsularnych innych pracowników posiadających stopnie służbowe dyplomatyczne lub konsularne.

Zaznaczyć należy, że pomimo tego, iż ustawa o funkcjach konsułów RP w art. 1 ogranicza pojęcie konsula wyłącznie do kierownika urzędu konsularnego, to nie ogranicza to jednak możliwości wykonywania funkcji konsularnych tylko do jego osoby. Stosownie do art. 4 u.f.k. konsul może bowiem upoważnić do wykonywania swoich funkcji innych pracowników posiadających stopnie służbowe konsularne lub dyplomatyczne. W piśmiennictwie wskazuje się, że w praktyce powszechnie stosowane jest przekazywanie przez konsula jego uprawnień na rzecz innych urzędników konsularnych, nawet w przypadkach, w których zgodnie z art. 22 u.f.k. do dokonania określonej czynności wymagane jest dodatkowe upoważnienie ministra właściwego do spraw zagranicznych wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw sprawiedliwości, np. wykonywanie niektórych czynności notarialnych określonych w art. 19 ust. 1–3 u.f.k.¹

2. Rodzaje konsulatów

Artykuł 1 u.f.k. wyróżnia cztery rodzaje placówek konsularnych (konsulat generalny, konsulat, wicekonsulat, agencja konsularna), dodając, że konsulem jest także kierownik wydziału konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Raport polskiej służby konsularnej wskazuje, że sieć polskich urzędów konsularnych składała się w 2013 r. z 36 konsulatów generalnych i 2 agencji konsularnych, które wspiera 89 wydziałów konsularnych, referatów do spraw konsularnych i samodzielnych stanowisk konsularnych w ambasadach². Konsulaty generalne stanowią więc najwyższą klasę konsulatów i ustanawia się je w okręgach konsularnych mających szczególne znaczenie dla Polski, np. w związku z tym, że znajdują się tam duże skupiska ludności pochodzenia polskiego czy też występuje konieczność wydawania cudzoziemcom dużej liczby wiz lub kart małego ruchu granicznego (Białoruś, Ukraina, Rosja).

¹ Por. P. Czubik, *Definicja konsula w prawie polskim i międzynarodowym*, Jurysta 2004, nr 4, s. 33.

² Zob. *Raport polskiej służby konsularnej za 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 10, http://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne (dostęp: 25 października 2014 r.).

Art. 2. [Kryteria mianowania konsula]**1. Konsulem może być mianowany ten, kto:**

- 1) jest obywatelem polskim i korzysta z pełni praw publicznych;**
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych;**
- 3) jest nieskazitelnego charakteru oraz ze względu na posiadane kwalifikacje i praktykę zawodową daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych, zgodnie z prawem i interesami Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 4) posiada tytuł magistra lub równorzędny;**
- 5) nie był karany za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;**
- 6) spełnia inne wymogi określone w przepisach o pracownikach służby dyplomatyczno-konsularnej.**

2. Jeżeli wymagają tego potrzeby służby, wykonywanie funkcji konsula można powierzyć osobie, która nie spełnia wymogów określonych w ust. 1 w pkt 4.

Spis treści

1. Uwagi ogólne	27
2. Kryteria mianowania konsula	28

1. Uwagi ogólne

Konsulem (kierownikiem konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu, agencji konsularnej) może być mianowana osoba spełniająca warunki określone w art. 2 u.f.k. W pierwotnej wersji przepis ten stanowił jedynie o tym, że „konsulem może być mianowany obywatel polski o wysokich walorach politycznych i moralnych, który ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z praw publicznych oraz ma wykształcenie wyższe i inne odpowiednie kwalifikacje zawodowe określone dla pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej”.

Zauważyć należy, że przepisy ustawy o funkcjach konsułów RP stanowią o „mianowaniu” konsula, podczas gdy zgodnie z art. 15 ust. 2 u.s.z.

placówką zagraniczną inną niż przedstawicielstwo dyplomatyczne w innym państwie lub stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej (w tym urzędem konsularnym) kieruje jej kierownik, którego wyznacza (i odwołuje) spośród personelu dyplomatyczno-konsularnego „minister właściwy do spraw zagranicznych na wniosek dyrektora generalnego służby zagranicznej”.

2. Kryteria mianowania konsula

Kryteria mianowania konsula, które określono w pkt 1–5 ust. 1 art. 2 u.f.k., nie wymagają – jak się wydaje – szerszego komentarza.

Należy jednak zwrócić uwagę przede wszystkim na „inne wymogi określone w przepisach o pracownikach służby dyplomatyczno-konsularnej” (art. 2 ust. 1 pkt 6 u.f.k.). Podstawowym aktem prawnym, który takie przepisy zawiera, jest art. 21 u.s.z., który stanowi, że funkcje konsula wykonuje „[...] członek personelu dyplomatyczno-konsularnego, który złożył egzamin konsularny”. Dwa najważniejsze kryteria wynikające z ustawy o służbie zagranicznej, których spełnienie jest konieczne dla mianowania konsulem, to posiadanie statusu członka personelu dyplomatyczno-konsularnego oraz złożenie egzaminu konsularnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.z. personel dyplomatyczno-konsularny stanowią członkowie służby zagranicznej posiadający stopień dyplomatyczny. Zauważyć jednak wypada, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor generalny służby zagranicznej może powierzyć obowiązki członka personelu dyplomatyczno-konsularnego na czas określony osobie, która (spełniając pewne warunki określone w art. 12 ust. 1 pkt 2–5 u.s.z.) została oddelegowana lub wyznaczona, za zgodą dyrektora generalnego służby zagranicznej, w trybie określonym w odrębnych przepisach, do służby zagranicznej. Osoby takie zatrudniane są na podstawie umowy o pracę i nadaje im się odpowiedni stopień dyplomatyczny.

Zgodnie z art. 12 u.s.z. stopień dyplomatyczny można nadać członkowi służby zagranicznej, który odbył aplikację dyplomatyczno-konsularną (albo jest urzędnikiem służby cywilnej lub ukończył Krajową Szkołę Administracji Publicznej), złożył egzamin dyplomatyczno-kon-

sularny, zna dwa języki obce, posiada tytuł magistra lub równorzędny, wykazuje się odpowiednim stanem zdrowia psychicznego i fizycznego. Stosownie do art. 38 u.s.z. aplikacja dyplomatyczno-konsularna odbywana jest w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych i trwa rok i sześć miesięcy. Aplikacja ta kończy się egzaminem dyplomatyczno-konsularnym, którego celem jest sprawdzenie wiedzy, kwalifikacji i posiadania predyspozycji niezbędnych do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego. Stosownie do delegacji zawartej w art. 41 u.s.z. szczegóły dotyczące organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 447).

Jeśli natomiast chodzi o szczegóły dotyczące egzaminu konsularnego, to zostały one uregulowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie zakresu egzaminu konsularnego oraz sposobu jego przeprowadzania (Dz. U. Nr 136, poz. 1149). Zgodnie z powyższym rozporządzeniem egzamin konsularny służy sprawdzeniu wiedzy i umiejętności praktycznych niezbędnych do wykonywania funkcji konsula w państwie przyjmującym i przeprowadzany jest przed każdym wyznaczeniem członka personelu dyplomatyczno-konsularnego do wykonywania funkcji konsularnych. Szczegółowy zakres egzaminu konsularnego obejmuje m.in. sprawdzenie: ogólnych wiadomości o państwie przyjmującym, współpracy i stosunkach między Polską a tym państwem, znajomości zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych zawartych pomiędzy Polską a państwem przyjmującym, znajomości przepisów dotyczących problematyki konsularnej, praktycznych umiejętności załatwiania spraw i dokonywania czynności konsularnych, wiedzy o organizacji i zasadach funkcjonowania urzędów konsularnych (w tym urzędów kierowanych przez konsulów honorowych), znajomości polityki Rzeczypospolitej Polskiej wobec Polonii i Polaków mieszkających za granicą oraz wiadomości o środowiskach polonijnych w państwie przyjmującym.

Art. 3. [Wykonywanie funkcji konsula przez członka personelu dyplomatycznego]

W przedstawicielstwie dyplomatycznym, w którym nie ustanowiono wydziału konsularnego, funkcje konsula może wykonywać członek personelu dyplomatycznego wyznaczony przez Ministra Spraw Zagranicznych³.

Przepis art. 3 u.f.k. pozwala wykonywać funkcje konsula członkom personelu dyplomatycznego zatrudnionym w przedstawicielstwie dyplomatycznym, w którym nie ustanowiono wydziału konsularnego. Zgodnie z § 3 regulaminu organizacyjnego MSZ (załącznik do zarządzenia nr 5 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 marca 2013 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Dz. Urz. MSZ poz. 4 z późn. zm.) do wydziału lub referatu konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego, w którym nie ustanowiono wydziału konsularnego, oraz do członka personelu dyplomatyczno-konsularnego, który sprawuje funkcje konsula, stosuje się przepisy samej ustawy o funkcjach konsulów RP, a w zakresie planowania i sprawozdawczości, organizacji pracy, wykonywania kontroli zarządczej przez komórkę organizacyjną właściwą w sprawach konsularnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące urzędu konsularnego (zob. uwagi do art. 8).

Art. 4. [Wykonywanie funkcji osobiście przez konsula lub przez upoważnione przez niego osoby posiadające stopnie służbowe konsularne lub dyplomatyczne]

Konsul wykonuje funkcje osobiście lub upoważnia do ich wykonywania innych pracowników posiadających stopnie służbowe konsularne lub dyplomatyczne.

Spis treści

1. Uwagi ogólne	31
2. Tytuły konsularne	31

³ Obecnie: ministra właściwego do spraw zagranicznych, stosownie do art. 4 ust. 1, art. 5 pkt 27 i art. 32 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 743 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1999 r.

- | | |
|---|----|
| 3. Używanie tytułów konsularnych podczas wykonywania funkcji konsularnych przez osoby posiadające stopień dyplomatyczny | 32 |
| 4. Nadawanie tytułów konsularnych | 32 |
-
-

1. Uwagi ogólne

Pomimo tego, że art. 4 u.f.k. stanowi o możliwości upoważniania przez konsula innych pracowników posiadających stopnie służbowe konsularne lub dyplomatyczne do wykonywania jego funkcji, przepisy ustawy o funkcjach konsułów RP nie określają ani pojęcia „stopni służbowych”, ani ich rodzajów (katalogu). Przepisy ustawy o służbie zagranicznej z kolei posługują się jedynie pojęciem stopni dyplomatycznych w służbie zagranicznej, zaliczając do nich: ambasadora tytularnego, radcę-ministra, I radcę, radcę, sekretarza (od I do III) oraz *attaché*.

W piśmiennictwie wskazuje się w związku z powyższym, że w ustawie o służbie zagranicznej „pomyłkowo pominięto określenie stopni urzędników konsularnych, ograniczając się do wyliczenia tylko stopni dyplomatycznych”⁴. Pominięcie to zostało uzupełnione przez przyjęcie zarządzenia nr 4 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 kwietnia 2003 r. w sprawie tytułów konsularnych (Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 6), które następnie zostało zastąpione przez cytowane już zarządzenie nr 34 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie tytułów konsularnych oraz zmianę zarządzenia w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 64).

2. Tytuły konsularne

Stosownie do przepisów zarządzenia nr 34 MSZ w sprawie tytułów konsularnych członkowi personelu dyplomatyczno-konsularnego służby zagranicznej wyznaczonemu na stanowisko konsula nadaje się, na czas wykonywania obowiązków służbowych, tytuł konsularny. Nadanie tytułu konsularnego nie powoduje zmiany posiadanego stopnia dyplomatycz-

⁴ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2006, s. 444, przypis 4.

nego. Zarządzenie to precyzuje również, że tytuł konsularny nadaje się stosownie do klasy urzędu konsularnego lub zakresu obowiązków oraz biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania w państwie przyjmującym. Zarządzenie nr 34 MSZ w sprawie tytułów konsularnych ustanawia cztery tytuły konsularne: konsul generalny, konsul, wicekonsul, agent konsularny.

3. Używanie tytułów konsularnych podczas wykonywania funkcji konsularnych przez osoby posiadające stopień dyplomatyczny

Członek personelu dyplomatyczno-konsularnego wyznaczony w placówce zagranicznej do wykonywania funkcji konsularnych z upoważnienia konsula (a więc nie kierownik urzędu konsularnego) podczas wykonywania obowiązków służbowych używa tytułu konsularnego odpowiedniego do posiadanego stopnia dyplomatycznego. Zarządzenie nr 34 MSZ w sprawie tytułów konsularnych ustanawia dla tych członków personelu dyplomatyczno-konsularnego trzy rodzaje tytułów konsularnych, tzn. konsul (dla tych członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, którzy posiadają stopień dyplomatyczny radcy-ministra, I radcy lub radcy), wicekonsul (dla tych członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, którzy posiadają stopień dyplomatyczny I sekretarza, II sekretarza lub III sekretarza) oraz *attaché* konsularny (dla tych członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, którzy posiadają stopień dyplomatyczny *attaché*, o ile tytuł ten stosuje się w stosunkach z państwem przyjmującym). Zaznaczyć należy, że w przypadku niestosowania tytułu *attaché* w państwie przyjmującym członek personelu dyplomatyczno-konsularnego służby zagranicznej posiadający stopień *attaché* używa tytułu wicekonsula (co nie powoduje zmiany posiadanego przez niego stopnia dyplomatycznego).

4. Nadawanie tytułów konsularnych

Tytuł konsula generalnego nadaje dyrektor generalny służby zagranicznej na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach konsularnych i po uzgodnieniu z dyrektorem komórki organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych. Natomiast w przypadku po-

zostałych tytułów konsularnych upoważnienia do ich używania udziela dyrektor generalny służby zagranicznej przy wyznaczaniu do wykonywania w placówce zagranicznej funkcji konsularnych.

Art. 5. [Konsul honorowy]

1. Minister właściwy do spraw zagranicznych może powoływać honorowych konsułów generalnych, konsułów, wicekonsułów lub agentów konsularnych do wykonywania niektórych funkcji konsułów.

2. Na honorowego konsula generalnego, konsula, wicekonsula lub agenta konsularnego może być powołany obywatel polski zamieszkały w państwie przyjmującym, obywatel państwa przyjmującego lub państwa trzeciego, posiadający wysoki autorytet, cieszący się zaufaniem oraz dający rękojmię wykonywania funkcji zgodnie z interesami Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli.

3. Okręg konsularny, zakres funkcji honorowego konsula generalnego, konsula, wicekonsula lub agenta konsularnego określa minister właściwy do spraw zagranicznych w akcie powołania.

4. Okręg konsularny, zakres funkcji honorowego konsula generalnego, konsula, wicekonsula lub agenta konsularnego, określony w akcie powołania, może być zmieniany, za jego zgodą, przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

5. W zakresie wykonywanych funkcji honorowy konsul generalny, konsul, wicekonsul lub agent konsularny podlega kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego.

6. Bezpośredni nadzór nad działalnością honorowego konsula generalnego, konsula, wicekonsula lub agenta konsularnego sprawuje właściwy terytorialnie konsul.

7. Minister właściwy do spraw zagranicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb powoływania i odwoływania honorowych konsułów generalnych, konsułów, wicekonsułów lub agentów konsularnych oraz zasady wykonywania przez nich funkcji, w tym zakres wykonywanych funkcji i sposób współdziałania z właściwymi urzędami konsularnymi, sposób ponoszenia kosztów sprawowania funkcji, a także przypadki, w których przestają oni wykonywać swoje funkcje.

Spis treści

1. Ewolucja instytucji konsula honorowego	34
2. Pojęcie, klasy i miejsce konsula honorowego w korpusie konsularnym	37
3. Ustanawianie urzędu konsula honorowego	38
4. Funkcje konsulów honorowych	41
5. Przywileje i immunitety konsulów honorowych	43

1. Ewolucja instytucji konsula honorowego

Instytucja konsula honorowego jest jedną z najstarszych instytucji prawa międzynarodowego publicznego, której początków można poszukiwać już w starożytnej Grecji w osobie *proksenosa*⁵. Do jego kompetencji należało występowanie wobec władz w imieniu cudzoziemców, którymi się opiekował (np. zajmował się spadkiem w przypadku śmierci cudzoziemca, stawał w sądach specjalnych dla cudzoziemców, pośredniczył w sprzedaży towarów). Ponadto sprawował on pieczę nad rozwojem stosunków handlowych. Te funkcje konsularne są pełnione współcześnie i można je odnaleźć w ustawie o funkcjach konsulów RP.

Rozwój instytucji konsula we współczesnym znaczeniu przypada na wieki średnie. W X w. w rejonie Morza Śródziemnego (Genua, Barcelona, Piza), w związku z rozwojem handlu morskiego, pojawiła się instytucja specjalnych sędziów lub trybunałów handlowych dla sądenia spraw pomiędzy kupcami cudzoziemskimi oraz kupcami cudzoziemskimi i miejscowymi. Byli oni nazywani konsulami żeglarzy (*consules marinorum*) lub konsulami kupców (*consules mercatorum*). Powoływano ich spośród obywateli danego miasta. Sto lat później wykształcił się drugi typ instytucji konsularnej – konsulowie zamorscy – *consules ultramarini*, którzy stali na czele faktorii kupieckiej. Byli oni wybierani corocznie przez grupę kupców spośród jej członków i pełnili funkcje jurysdykcyjne, administracyjne, bronili praw uzyskanych w danym mieście przez faktorię oraz reprezentowali zagranicznych kupców wobec miejscowych

⁵ Zob. L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1958, s. 192.

władz. Z biegiem czasu konsul taki przestawał być przedstawicielem faktorii kupieckiej, a stawał się wysłannikiem państwa, powoływanym przez centralne organy władzy. W Anglii, za czasów Ryszarda III, powołano pierwszego królewskiego konsula w Pizie. Został on zaopatrzony w listy komisyjne, a więc dokumenty, które wydawane są i dzisiaj. W wysłaniu pierwszego konsula „królewskiego” można upatrywać początków podziału na konsulów honorowych (*consules electi*) i zawodowych (*consules missi*)⁶, choć dopiero w XVIII w. zaczęto wprowadzać stałe wynagrodzenie dla konsulów, w XIX w. zaczęto przywiązywać wagę do kwestii obywatelstwa konsula, a jeszcze później – określać wymagania wobec kandydatów do służby konsularnej.

W czasach monarchii absolutnych instytucja konsula honorowego przestała być popularna, jednak na przełomie XIX i XX w. rozwój przemysłu, handlu, obrotu międzynarodowego spowodował, że państwa dostrzegły zalety tej instytucji. Korzystniej jest powoływać konsulów z określonego środowiska handlowego, niż wysyłać nieznających realiów urzędników.

Jednocześnie od XIX w. podejmowane są próby opracowania jednolitej definicji konsula honorowego, określanego na przestrzeni dziejów jako: *consul electus*, *consul ad honorem*, *consul marchand*, *non-career consul*, *unsalaried consul*, *honorary consul*, *consul other than consul of career*, *consul honorarium*⁷. Jednak we współczesnym prawie międzynarodowym brak takiej definicji.

Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych w art. 1 ust. 2 wyróżnia konsulów – zawodowego i honorowego, jednak nie definiuje tych instytucji (dział drugi rozdziału trzeciego ww. konwencji poświęcono wyłącznie konsulom zawodowym, a rozdział trzeci – honorowym. Pozostałe części odnoszą się do obu tych instytucji). Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych nie jest jedynym źródłem prawa międzynarodowego w tym zakresie. Status konsulów honorowych może być jeszcze regulowany przez umowy dwustronne oraz na drodze praktyki pomiędzy

⁶ Zob. W.S. Staszewski, *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, RNP 1997, t. VII, s. 226–234; J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa 2010, s. 217.

⁷ Por. S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 289–293; J. Sutor, *Leksykon...*, s. 217.

państwami. Artykuł 73 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych stanowi, że jej postanowienia nie wpływają na inne umowy konsularne zawarte wcześniej przez państwa. Nic też nie stoi na przeszkodzie zawieraniu dalszych umów (choć zauważa się, że zazwyczaj nie regulują one szczegółowo sytuacji konsula honorowego)⁸, które by potwierdzały, uzupełniały lub rozszerzały postanowienia konwencji wielostronnej.

W przypadku Polski historia konsulów honorowych sięga XVIII w. W 1776 r. patent na konsula polskiego w Hamburgu uzyskał kupiec Berthardt⁹. Wraz z odzyskaniem niepodległości w 1918 r. państwo polskie wprowadziło do swojej służby zagranicznej instytucję konsulów honorowych. Uregulowały ją przepisy ustawy z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów. Ustawa miała charakter ramowy i techniczne aspekty tworzenia placówek konsularnych regulowały okólniki i zarządzenia MSZ.

W 1939 r. Polska miała na 232 placówki aż 150 konsulatów honorowych. Podczas II wojny światowej konsulatory honorowe nadal działały, choć ich liczba zmniejszyła się o połowę. Konsulatory te stanowiły element ciągłości państwa polskiego, zajmowały się opieką nad uchodźcami i szkolnictwem¹⁰. Po wojnie nie powoływano i nie przyjmowano konsulów honorowych (nieliczne wyjątki wynikały z przedwojennych umów dwustronnych), choć stale obowiązująca ustawa z 1924 r. na to pozwalała¹¹. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wskazywano sprzeczność tej instytucji z zasadami ustrojowymi państw socjalistycznych oraz na jej kolizję z zasadą monopolu handlu zagranicznego. Jednak kryzys gospodarczy lat 80. XX w. w Polsce spowodował konieczność poszukiwania oszczędności i zwiększenia skuteczności działania służby konsularnej. Przyjęto więc nowe regulacje dotyczące powoływania konsulów hono-

⁸ Zob. P. Czubik, *Konwencje konsularne* (w:) *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego. 100 podstawowych pojęć*, red. S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2011, s. 151 i n.

⁹ Zob. W.S. Staszewski, *Rys historyczny instytucji konsula honorowego w Polsce* (w:) *Historia et ius. Księga pamiątkowa ku czci Księdza Profesora Henryka Karbownika*, red. A. Dębiński, G. Górski, Lublin 1998, s. 303.

¹⁰ Por. tenże, *Rys historyczny instytucji...*, s. 311; T. Joniec, *Polska służba konsularna 1918–1995*, Warszawa 1996, s. 49–50.

¹¹ Zob. K. Libera, *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, ZN SGPiS 1958, nr 6, s. 246.

wych, umożliwiające reaktywowanie tej instytucji. W marcu 1987 r. powołano pierwszego od 38 lat konsula honorowego, na Filipinach.

Działania polskich konsulów zawodowych w 2013 r. wspierało 206 konsulów honorowych, w tym 13 w randze honorowych konsulów generalnych. Sieć urzędów konsularnych kierowanych przez konsulów honorowych to istotne wsparcie mechanizmów działalności polskiej dyplomacji i stale się rozwija. W 2013 r. utworzono 10 nowych konsulatów oraz powołano 16 konsulów honorowych¹².

2. Pojęcie, klasy i miejsce konsula honorowego w korpusie konsularnym

Artykuł 5 ust. 1 u.f.k. daje ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych prawo powoływania konsulów honorowych i koresponduje z art. 68 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, który uznaje fakultatywny charakter instytucji honorowych urzędników konsularnych. Według tego postanowienia każde państwo ma swobodę decydowania o mianowaniu lub przyjmowaniu honorowych urzędników. Łatwo zauważyć, że Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych używa terminów „honorowy urzędnik konsularny” i „urząd konsularny kierowany przez honorowego urzędnika konsularnego”, a jej art. 9 odnosi się do „klas kierowników urzędów konsularnych”. Natomiast w art. 5 ust. 1 u.f.k. mówi o powoływaniu „honorowych konsulów generalnych, konsulów, wicekonsulów i agentów konsularnych, powołanych do pełnienia niektórych funkcji konsulów”. Odmienna nomenklatura skłania do stawiania pytań o zakres podmiotowy pojęcia konsula honorowego i o jego funkcje¹³. Należy przyjąć, że honorowy konsul generalny, konsul, wicekonsul i agent konsularny, o którym mowa w art. 5 u.f.k., oznacza kierownika danej placówki konsularnej.

Porządek pierwszeństwa (precedencji) między kierownikami urzędów konsularnych, o których mowa w art. 9 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych i art. 5 ust. 1 u.f.k., w każdej klasie jest ustalony według dat udzielenia każdemu z nich *exequatur* lub tymczasowego do-

¹² Zob. *Raport polskiej służby konsularnej za 2013 r.*..., s. 10 i 12.

¹³ Tak P. Czubik, *Definicja konsula*..., s. 33.