



Anna Folgier*

Immunitet jurysdykcyjny konsularny – wybrane zagadnienia

[Consular Immunity from Jurisdiction: selected issues]

Abstract

Consular privileges and immunities, including the immunity from jurisdiction ensure appropriate realisation of consular functions. They include rights, allowances, exemptions and special protection enjoyed by consular offices and their staff. At present the basic legal source of consular privileges and immunities is the Vienna Convention on Consular Relations of 1963. The paper analyses provisions of the Convention related to the immunity from administrative, civil and criminal jurisdiction of the receiving state. It also compares the said provisions with pertinent regulations in force under Polish law.

Keywords: privilege, immunity, immunity from jurisdiction, consul, Vienna Convention.

Wprowadzenie

Podstawy prawne działalności urzędu konsularnego i jego członków w państwie przyjmującym oraz podczas ich przejazdu przez państwa trzecie stanowi prawo konsularne. To ono określa najważniejsze funkcje konsularne zapewniając jednocześnie ich należytą realizację poprzez ochronę prawną samego urzędu konsularnego i jego członków w formie przywilejów i immunitetów.

Prawo konsularne skodyfikowane jest w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych¹ przyjętej 24 kwietnia 1963 r. podczas konferencji ONZ w Wiedniu. Ta umowa międzynarodowa została ratyfikowana (bez zastrzeżeń) przez Polskę 17 września 1981 roku. Konwencja stanowi niezaprzeczalnie fundament stosunków konsularnych między państwami, reguluje zasady

* **Anna Folgier** – dr nauk prawnych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, radca prawny, członek SKO w Bydgoszczy; ORCID 0000-0002-6365-8737; email: afolgier@ukw.edu.pl.

¹ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona 24 kwietnia 1963 r. w Wiedniu (Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98, dalej: konwencja wiedeńska).

ustanawiania stosunków konsularnych, wykonywanie funkcji konsularnych, status prawny i podział na klasy kierowników urzędów konsularnych oraz przywileje i immunitety konsularne. Przy czym za przywileje i immunitety uznaje się wszelkie prawa, ulgi, wyłączenia oraz szczególną ochronę, z jakiej korzysta zarówno urząd konsularny, jak i jego członkowie poza granicami kraju².

Przywileje i immunitety dzieli się na rzeczowe i osobowe, a wśród tych ostatnich wymienia się immunitet jurysdykcyjny, czyli wyłączenie spod jurysdykcji karnej państwa przyjmującego, a także z niewielkimi wyjątkami spod jurysdykcji cywilnej i administracyjnej. W literaturze wskazuje się, że – podobnie jak w służbie dyplomatycznej – u podstaw przywilejów i immunitetów konsularnych leży teoria funkcjonalna, co oznacza, że ich celem jest przede wszystkim zapewnienie skutecznego wykonywania funkcji konsularnych³. Podkreśla to konwencja wiedeńska, stanowiąc we wstępie, że „Celem przywilejów i immunitetów nie jest zapewnienie korzyści poszczególnym osobom, lecz zabezpieczenie skutecznego wykonywania funkcji przez urzędy konsularne w imieniu ich państw”. Z określonej w ten sposób zasady funkcjonalności wynika, że zakres przywilejów i immunitetów konsularnych może być węższy niż zakres immunitetów i przywilejów dyplomatycznych⁴. Niemniej zauważyć trzeba, że choć konwencja została ratyfikowana przez większość państw świata, to wiele z nich reguluje ich stosunki konsularne w formie dwustronnych konwencji.

Katalog funkcji konsularnych zawarty jest w art. 5 konwencji wiedeńskiej, który wymienia je w trzynastu punktach. Są to między innymi: ochrona interesów państwa wysyłającego i jego obywateli (ochrona i opieka konsularna); funkcje konsularne o charakterze administracyjnym, sądowym, notarialnym, urzędnika stanu cywilnego, w sprawach spadkowych, opieki i kurateli oraz depozytu; funkcje konsularne w dziedzinie żeglugi morskiej i powietrznej; funkcje w zakresie promocji stosunków gospodarczych i handlowych; w zakresie promocji stosunków kulturalnych i naukowych; funkcje informacyjne oraz funkcje polityczne i zadania o charakterze dyplomatycznym⁵. Ponadto szczegółowy zakres funkcji konsularnych zawierają dwustronne międzynarodowe konwencje konsularne, których RP jest stroną⁶.

Źródłem prawa konsularnego, oprócz umów dwustronnych⁷ i wielostronnych oraz międzynarodowego prawa zwyczajowego, są również akty prawa wewnętrznego, normy partykularne i praktyka znajdująca potwierdzenie

² R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004 r., s. 181.

³ T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 1, Art. 1-366, WKP 2021, s. 220.

⁴ *Ibid.*

⁵ Podział umowy zaproponowany przez J. Sutora, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2019, s. 511.

⁶ M. Jachimowicz, *Immunitet konsularny w procesie karnym*, „Prokurator” 2007, 2, s. 91.

⁷ Polska zawarła takie umowy np. z Chinami (konwencja konsularna podpisana w Pekinie 14 lipca 1984 r.), z Estonią (konwencja konsularna podpisana w Tallinie 2 lipca 1992 r.) czy z Włochami (konwencja konsularna podpisana w Rzymie 9 listopada 1973 r.).

w prawie wewnętrznym państw, decyzje i opinie zarówno sądownictwa międzynarodowego, jak i krajowego oraz doktryna prawa międzynarodowego⁸.

W Polsce kompleksowym aktem prawnym dotyczącym zagadnienia stosunków konsularnych jest ustawa z 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne⁹. Zgodnie z art. 2 ww. ustawy określa ona „(...) tryb powoływania konsula Rzeczypospolitej Polskiej, zwanego dalej «konsulem», funkcje konsularne, tryb postępowania przed konsulem, zasady pobierania opłat konsularnych oraz tryb powoływania konsula honorowego Rzeczypospolitej Polskiej i jego funkcje”.

Zakres osobowy, rzeczowy i czasowy przywilejów i immunitetów

Jak wcześniej wskazano, zakres przywilejów i immunitetów konsularnych jest węższy od zakresu immunitetów przedstawicieli dyplomatycznych. Oznacza to, że immunitet chroni konsula tylko w takim zakresie, w jakim wykonuje funkcje urzędowe¹⁰. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest założenie, że do spełniania funkcji konsularnych nie jest konieczny tak szeroki ich zakres jak w służbie dyplomatycznej. „Uważa się np. że wyłączenie konsula spod jurysdykcji państwa przyjmującego powinno mieć miejsce tylko w rzeczywicie uzasadnionych przypadkach i sytuacjach”¹¹. Przy czym nie dotyczy to członków misji dyplomatycznej, którym powierzono pełnienie funkcji konsularnych¹².

Osoby korzystające z przywilejów i immunitetów konsularnych dzielą się na następujące grupy:

- 1) urzędnicy konsularni (kierownik urzędu konsularnego, inne osoby powołane do pełnienia funkcji konsularnych),
- 2) pracownicy konsularni (pracownicy administracji, pracownicy techniczni),
- 3) członkowie personelu służby (np. kierowcy, portierzy, będący zazwyczaj obywatelami państwa przyjmującego),
- 4) osoby zatrudnione wyłącznie w służbie prywatnej członków urzędu konsularnego (nie korzystają formalnie z żadnych przywilejów i immunitetów).

Z odpowiednich przywilejów i immunitetów konsularnych korzystają także członkowie rodzin pierwszych dwóch kategorii członków urzędu konsu-

⁸ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 463.

⁹ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. z 2021 r., poz. 823 ze zm.).

¹⁰ K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 3, WKP 2023, s. 116

¹¹ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 564.

¹² Korzystają oni z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych na podstawie konwencji wiedeńskiej z 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych.

larnego żyjący z nimi we wspólnocie domowej. Z przywilejów i immunitetów konsularnych korzystają także kurierzy konsularni¹³.

Z kolei kierownicy urzędów konsularnych dzielą się na cztery klasy:

- 1) konsulów generalnych,
- 2) konsulów,
- 3) wicekonsulów,
- 4) agentów konsularnych.

Z raportu Polskiej Służby Konsularnej za 2018 r.¹⁴ wynika, że zadania i funkcje konsularne były realizowane przez 522 zawodowych urzędników konsularnych wykonujących obowiązki w 36 konsulatach generalnych, dwóch agencjach konsularnych, 91 wydziałach konsularnych, referatach ds. konsularnych oraz na samodzielnych stanowiskach ds. konsularnych w ambasadach. Według raportu konsularnego wsparcia konsulom zawodowym udzielało 202 konsulów honorowych.

Zakres przywilejów i immunitetów członków urzędu konsularnego jest zróżnicowany. W pierwszej kolejności zależy od tego, do której z czterech wyżej wymienionych grup się należy. Dalej, czy dany członek personelu urzędu konsularnego ma obywatelstwo państwa wysyłającego (wtedy korzysta z całego zakresu przysługujących mu przywilejów i immunitetów), czy też jest obywatelem albo stałym mieszkańcem państwa przyjmującego. W tym drugim przypadku urzędnicy konsularni korzystają jedynie z immunitetu jurysdykcyjnego oraz nietykalności osobistej w stosunku do czynności urzędowych dokonanych w toku pełnienia swych funkcji oraz z przywileju przewidzianego w art. 44 ust. 3 konwencji wiedeńskiej¹⁵, chyba że państwo przyjmujące przyznało im dodatkowe ułatwienia, przywileje i immunitety (art. 71 ust. 1 konwencji wiedeńskiej). „W świetle większości konwencji dwustronnych, w tym również zawieranych przez Polskę, członkowie urzędu konsularnego posiadający obywatelstwo państwa przyjmującego lub stale w nim mieszkający praktycznie w dalszym ciągu podlegają całkowicie jurysdykcji państwa przyjmującego i korzystają jedynie z pewnych nieznacznych ułatwień i zwolnień, których nieprzyznanie mogłoby przeszkadzać w wykonywaniu funkcji urzędu konsularnego”¹⁶. Ponadto ważne jest, czy członek urzędu konsularnego zajmuje się działalnością zarobkową (może być pozbawiony całkowicie możliwości korzystania z przywilejów i immunitetów konsularnych)¹⁷.

¹³ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 566

¹⁴ Raport Polskiej Służby Konsularnej za 2018 r., <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-konsularne> [dostęp: 26.09.2022].

¹⁵ Zgodnie z art. 44 ust. 3 konwencji wiedeńskiej „Członkowie urzędu konsularnego nie są obowiązani do składania zeznań co do faktów związanych z wykonywaniem ich funkcji ani do przedstawiania urzędowej korespondencji i dokumentów odnoszących się do ich funkcji. Mają oni również prawo odmowy zeznań w charakterze ekspertów w zakresie prawa państwa wysyłającego”.

¹⁶ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 569.

¹⁷ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 566.

W myśl art. 53 konwencji wiedeńskiej członkowie urzędu konsularnego korzystają z przywilejów i immunitetów przyznanych im na podstawie tej konwencji już z chwilą przybycia na terytorium państwa przyjmującego lub, jeżeli znajdują się już na tym terytorium, z chwilą przystąpienia do wykonywania swych funkcji w urzędzie konsularnym. Również członkowie rodziny członka urzędu konsularnego pozostający z nim we wspólnocie domowej oraz członkowie jego personelu prywatnego korzystają z przysługujących im przywilejów i immunitetów bądź to od chwili przybycia ich na terytorium państwa przyjmującego, bądź od oficjalnego objęcia stanowiska w urzędzie konsularnym, bądź też od chwili, gdy stali się członkami rodziny urzędnika konsularnego lub jego personelu prywatnego¹⁸.

Przywileje i immunitety członka urzędu konsularnego, członków jego rodziny, pozostających z nim we wspólnocie domowej, jak również członków jego personelu prywatnego, wygasają zazwyczaj z chwilą zakończenia jego funkcji albo z chwilą, gdy dana osoba opuszcza terytorium państwa przyjmującego, albo z upływem rozsądnego okresu, w którym mogła to uczynić – zależnie od tego, która z tych dat jest wcześniejsza (art. 53 ust. 3 konwencji wiedeńskiej). W odniesieniu zaś do czynności dokonanych przez urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego w wykonywaniu jego funkcji konsularnych immunitet jurysdykcyjny trwa jednak bez ograniczenia w czasie¹⁹.

Immunitet od jurysdykcji karnej, administracyjnej i cywilnej

Immunitet jurysdykcyjny, czyli immunitet od jurysdykcji karnej, administracyjnej i cywilnej państwa przyjmującego członków personelu urzędu konsularnego, przyznawany jest w zakresie niezbędnym do swobodnego wykonywania funkcji konsularnych.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 konwencji wiedeńskiej urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonaniu funkcji konsularnych. Zasada ta nie obowiązuje jednak w odniesieniu do powództw cywilnych:

- 1) wynikłych z zawarcia przez urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego umowy, w której nie występował on wyraźnie lub w sposób domniemany jako przedstawiciel państwa wysyłającego;

¹⁸ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, ss. 569 i 570.

¹⁹ „Z racji tych czynności nie mogą oni być np. zatrzymani i sądzeni w państwie przyjmującym, gdyby po jakimś czasie ponownie znaleźli się na jego terytorium w charakterze prywatnym, np. jako turyści” – za: J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 570.

2) wytoczonych przez osoby trzecie na skutek szkód powstałych w wyniku wypadku spowodowanego w państwie przyjmującym przez pojazd, statek morski lub statek powietrzny.

Powyższe jednocześnie oznacza, że członkowie urzędu konsularnego podlegają jurysdykcji państwa przyjmującego we wszystkich sprawach życia prywatnego, działalności prywatnej przynoszącej im korzyści osobiste oraz wszelkich innych, które dotyczą działań niemieszczących się w ramach ich funkcji urzędowych²⁰.

Immunitet jurysdykcyjny nie obejmuje zaś członków służby urzędu konsularnego oraz członków rodzin wszystkich kategorii członków urzędu konsularnego²¹.

Zgodnie z konwencją wiedeńską immunitet od jurysdykcji karnej obejmuje tylko kierowników urzędów konsularnych i urzędników konsularnych oraz osoby z nimi zrównane na podstawie umów i zwyczajów międzynarodowych. Przysługuje zaś wyłącznie, gdy czyn zabroniony został popełniony podczas i w związku z wykonywaniem czynności urzędowych (immunitet niepełny)²². Przyznanie ograniczonego immunitetu oznacza poddanie tych osób jurysdykcji państwa przyjmującego z tytułu czynów popełnionych w charakterze pozafunkcyjnym. Tylko w przypadku porozumienia państw, na zasadzie wzajemności, immunitet ten może nabrać charakteru pełnego²³.

Jednakże na mocy art. 41 konwencji wiedeńskiej, w przypadku popełnienia przez urzędnika konsularnego ciężkiej zbrodni podlega on tymczasowemu zatrzymaniu lub tymczasowemu aresztowaniu na podstawie postanowienia właściwej władzy sądowej. Urzędnicy konsularni mogą też być więzieni lub podlegać jakiegokolwiek innej formie ograniczenia ich wolności osobistej, ale tylko w wykonaniu prawomocnego wyroku sądowego²⁴. W razie popełnienia przez urzędnika konsularnego ciężkiej zbrodni postępowanie przeciwko niemu powinno być wszczęte niezwłocznie²⁵. W konwencji wiedeńskiej brak jednak definicji tego pojęcia. Polski kodeks karny²⁶ za „zbrodnię” w powyższym znaczeniu uważa czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą (art. 7 § 2).

W przypadku wszczęcia postępowania karnego to konwencja wiedeńska i niektóre konwencje dwustronne zobowiązują urzędników konsularnych do stawienia się przed właściwymi władzami. Zastrzegają one jednak, iż z wyjątkiem ciężkiej zbrodni postępowanie przeciwko nim powinno być prowadzone

²⁰ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2010, s. 515 – za: A. Hrycaj [w:] T. Wiśniewski (red.) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 5. Art. 1096–1217, WKP 2021, s. 218.

²¹ A. Hrycaj [w:] T. Wiśniewski (red.) *Kodeks...*, s. 218

²² K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 5, WKP 2021, ss. 698 i 699.

²³ N. Malec, *Prawnikarne elementy immunitetu dyplomatycznego w Polsce*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2016, 3, s. 23.

²⁴ J. Sutor, *Prawo...*, Warszawa 2019, s. 578.

²⁵ J. Sutor, *Prawo...*, Warszawa 2019, s. 579.

²⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 37, dalej: k.k.).

z należnymi względami – z uwagi na oficjalne stanowisko urzędnika konsularnego – i w sposób, który możliwie najmniej utrudniałby wykonywanie funkcji konsularnych.

W większości dwustronnych konwencji konsularnych, w tym zawartych przez Polskę, ma miejsce niekiedy znaczne rozszerzenie zakresu podmiotowego i rzeczowego w odniesieniu do immunitetu karnego²⁷. Przykładem może być konwencja konsularna polsko-litewska z 13 stycznia 1992 roku²⁸, zgodnie z którą urzędnicy konsularni nie podlegają jurysdykcji karnej, cywilnej i administracyjnej państwa przyjmującego (art. 18). Korzystają także z nietykalności osobistej i w związku z tym nie podlegają zatrzymaniu, aresztowaniu ani ograniczeniom wolności osobistej w jakiegokolwiek formie²⁹.

Natomiast polski kodeks postępowania karnego³⁰ w art. 579 § 1 i 2 stanowi, że „Nie podlegają orzecznictwu polskich sądów karnych w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych, a na zasadzie wzajemności w pozostałym zakresie: 1) kierownicy urzędów konsularnych i inni urzędnicy konsularni państw obcych; 2) osoby zrównane z nimi na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych. Kierownik urzędu konsularnego oraz inni urzędnicy konsularni państw obcych podlegają zatrzymaniu lub tymczasowemu aresztowaniu jedynie w razie zarzutu popełnienia zbrodni. O ich zatrzymaniu lub tymczasowym aresztowaniu zawiadamia się niezwłocznie Ministra Spraw Zagranicznych” (obecnie ministra właściwego do spraw zagranicznych).

W art. 43 ust. 1 konwencji wiedeńskiej immunitet jurysdykcyjny rozciągnięto również na pracowników konsularnych, a więc na osoby zatrudnione w służbie administracyjnej lub technicznej urzędu konsularnego. Stąd należy przyjąć, że przez odesłanie do umów międzynarodowych zawarte w art. 579 § 1 i 2 k.p.k. oraz zasadę pierwszeństwa umów międzynarodowych określoną w art. 615 § 2 k.p.k. osoby te również objęte są we wskazanym zakresie immunitetem konsularnym³¹.

Immunitet konsularny przysługuje wymienionym osobom tylko w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych (art. 579 § 2 k.p.k.). Użycie przez ustawodawcę spójnika „i” oznacza, że immunitet nie chroni osób wymienionych w art. 579 § 1 k.p.k. przed odpowiedzialnością karną wówczas, gdy czyn popełniony został wprawdzie podczas wykonywania funkcji urzędowych, ale nie pozostaje w związku z tymi funkcjami. Dotyczy to także sytuacji, w której sprawca, wykorzystując

²⁷ Ibid.

²⁸ Dz.U. z 1994 r., poz. 108.

²⁹ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 567.

³⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1376, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 37, dalej: k.p.k.).

³¹ L.K. Paprzycki [w:] S. Steinborn, J. Grajewski, L.K. Paprzycki, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom 2, Komentarz do art. 425–673, WKP 2013, s. 526.

sposobność wynikającą z pełnia funkcji urzędowych przy okazji ich wykonywania, dopuszcza się przestępstwa³².

Przechodząc do immunitetu od jurysdykcji administracyjnej, na wstępie stwierdzić trzeba, że ustawodawstwo polskie przestrzega norm prawa międzynarodowego w zakresie przepisów prawa administracyjnego dotyczących immunitetu konsularnego. Tak więc art. 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³³ stanowi, że „Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych”.

Zatem przepisów k.p.a. nie stosuje się w zakresie, w jakim respektowane mają być uprawnienia wynikające z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz w kwestiach uregulowanych w umowach i zwyczajach międzynarodowych. Osoby korzystające z takich szczególnych uprawnień są wprawdzie zobowiązane do przestrzegania przepisów państwa przyjmującego, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim przepisy te nie naruszają przysługujących im przywilejów i immunitetów³⁴.

Posiadanie szczególnych uprawnień w rozumieniu art. 4 k.p.a. jest równoznaczne z wyłączeniem danej osoby spod jurysdykcji administracyjnej, z czym łączy się zakaz żądania składania przez nią wyjaśnień albo zeznań, jak też kierowania do niej wezwań lub innych pism urzędowych. Od tej zasady dopuszcza się odstępstwa, czego przykładem jest zwrócenie się za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych państwa przyjmującego o dobrowolne złożenie wyjaśnień³⁵.

Na tle regulacji art. 4 k.p.a. w literaturze postawiono pytanie, czy w odniesieniu do osób korzystających z immunitetu konsularnego jest możliwe w ogóle prowadzenie jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych. Podzielić należy stanowisko, że „W oparciu o przepisy konwencji wiedeńskiej można przyjąć, że tak, jednak tylko w ściśle określonych sprawach. Trudność w ustaleniu typów tych spraw polega na tym, że w konwencji odniesiono się jedynie do spraw cywilnych i możliwości bycia pozywany przed sądy krajowe (reguły dotyczące spraw karnych nie mogą być w tym zakresie wykorzystane)”³⁶. J. Sutor za dopuszczalne uznał np. postępowanie administracyjne w sprawie dotyczącej nieruchomości położonej na terenie RP, wchodzącej w skład mienia nieruchomego osoby korzystającej z immunitetu. Osoba taka

³² M. Jachimowicz, Immunitet..., s. 92.

³³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm., tekst jedn. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.).

³⁴ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 8, WKP 2020, ss. 89–91.

³⁵ Z. Kmieciak [w:] W. Chróścielewski (red.), Z. Kmieciak (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, WKP 2019, ss. 53 i 54.

³⁶ K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 3, WKP 2023, s. 115.

nie może np. wybudować na swoim gruncie budynków bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę albo wycinać drzew rosnących na tym gruncie bez zezwolenia na wycinkę³⁷.

Przechodząc do immunitetu od jurysdykcji cywilnej, przypomnieć wypada, że art. 43 konwencji wiedeńskiej stanowi, że urzędnicy i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonywaniu funkcji konsularnych, z dwoma istotnymi wyjątkami w zakresie powództw cywilnych. Mianowicie postanowień art. 43 ust. 1, czyli immunitetu od jurysdykcji cywilnej, nie stosuje się do powództw cywilnych wynikłych z zawarcia przez urzędnika lub pracownika konsularnego umowy, w której nie występował on wyraźnie lub w sposób domniemany jako przedstawiciel państwa wysyłającego, a także w przypadku powództwa cywilnego, wytoczonego przez osoby trzecie, na skutek szkód powstałych w wyniku wypadku spowodowanego w państwie przyjmującym przez pojazd, statek morski lub statek powietrzny.

Ustawodawstwo polskie natomiast, stojąc w zasadzie na gruncie art. 43 konwencji wiedeńskiej w art. 1112 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³⁸ określa katalog osób, które nie mogą być pozywane przed polskie sądy w sprawach wchodzących w zakres czynności dokonanych w toku pełnienia ich funkcji urzędowych. Po pierwsze, do osób tych należą urzędnicy pełniący funkcje konsularne w imieniu państw obcych niezależnie od posiadanego obywatelstwa (pkt 1). Chodzi tu zatem o urzędników konsularnych. Należy przy tym wskazać, że immunitet sądowy konsularny nie jest uzależniony od tego, czy urzędnicy konsularni posiadają polskie obywatelstwo (obejmuje także obywateli polskich), ani od tego, czy urzędnik ma miejsce stałego zamieszkania za granicą, czy też w Polsce. Po drugie, do osób tych należą także cudzoziemcy będący pracownikami administracyjnymi i technicznymi przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych w Rzeczypospolitej Polskiej lub członkami personelu służby przedstawicielstw dyplomatycznych oraz inne osoby zrównane z nimi na mocy ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych (pkt 2)³⁹. Należy zauważyć, że w drugiej grupie podmiotów uprawnionych do korzystania z immunitetu sądowego konsularnego nie znajdują się więc obywatele polscy pełniący funkcje, o których mowa w art. 1112 § 1 pkt 2 k.p.c. Nie będą oni zatem uprawnieni do skorzystania z immunitetu sądowego konsularnego. Ponadto w art. 1112 § 1 pkt 2 k.p.c. mowa jest o innych osobach zrównanych z cudzoziemcami będącymi pracownikami administracyjnymi

³⁷ Zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012, s. 286 – za: K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.) *Kodeks...*, s. 115.

³⁸ Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm., tekst jedn. z 2023 r., poz. 1550, dalej: k.p.c.).

³⁹ M. Eysymontt [w:] O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny. Arbitraż. Komentarz*, WKP 2022, s. 791.

i technicznymi przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych w Rzeczypospolitej Polskiej lub członkami personelu służby przedstawicielstw dyplomatycznych⁴⁰.

Z treści art. 1112 § 1 k.p.c. wprost wynika, że zagadnienie immunitetu sądowego konsularnego odnosi się do spraw rozpoznawanych w postępowaniu procesowym. Niemniej jednak z uwagi na treść art. 1113 k.p.c. zdanie drugie, zgodnie z którym sąd w razie stwierdzenia istnienia immunitetu (sądowego – konsularnego) odrzuca pozew albo wniosek, należy stwierdzić, że zagadnienie to odnosi się także do spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym⁴¹. Rozpoznanie sprawy z naruszeniem immunitetu sądowego powoduje nieważność postępowania. Jeżeli osoba, przeciwko której albo z udziałem której wszczęto sprawę, uzyska immunitet sądowy w toku postępowania, sąd umarza postępowanie.

Należy także wskazać na regulację zawartą w art. 54 ust. 1 konwencji wiedeńskiej, który stanowi, iż immunitet sądowy przysługuje urzędnikowi konsularnemu również wtedy, gdy „(...) przejeżdża przez terytorium państwa trzeciego albo znajduje się na terytorium państwa trzeciego, które udzieliło mu wizy, w razie gdy wiza taka jest wymagana, będąc w podróży bądź w celu objęcia swego stanowiska lub powrotu na nie, bądź wracając do państwa wysyłającego (...)”. Ponadto regulację tę stosuje się także do członków rodziny urzędnika konsularnego pozostających z nim we wspólnocie domowej i korzystających z takich przywilejów i immunitetów, którzy bądź towarzyszą urzędnikowi konsularnemu, bądź podróżują oddzielnie w celu połączenia się z nim lub powrotu do państwa wysyłającego.

Podsumowanie

Termin „konsul” pochodzi od łacińskiej odmiany słowa *consulare* (*consulo, consuleo*) – oznaczającego radzić się, mieć pieczę nad kimś. Zgodnie z art. 1 ustawy Prawo konsularne zadaniem konsula jest ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli za granicą, umacnianie więzi między Rzeczpospolitą Polską a jej obywatelami i osobami pochodzenia polskiego zamieszkającymi w państwie przyjmującym, a także popieranie rozwoju współpracy gospodarczej, naukowej, technicznej i kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym.

Obecnie powszechnie przyznaje się konsulom charakter przedstawicielski⁴². Oczywiście konsul ma do wypełnienia inne funkcje niż przedstawi-

⁴⁰ J. Ciszewski [w:] T. Ereciński (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 6. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy), wyd. 4, Lexis Nexis 2012, ss. 327 i 328.

⁴¹ Ibid.

⁴² Tak m.in. J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 502.

ciel dyplomatyczny, a jak wynika z przeglądu funkcji konsularnych konsul reprezentuje państwo wysyłające tylko w niektórych dziedzinach. Funkcje konsularne zaś podlegają ciągłemu rozwojowi, pojawiają się też nowe funkcje m.in. promocja nauki czy kultury. Ponadto konwencja wiedeńska uprawnia urząd konsularny do wykonywania „powierzonych urzędowi konsularnemu przez państwo wysyłające wszelkich innych funkcji, których nie zakazują ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub którym państwo to nie sprzeciwia się lub też które są przewidziane w umowach międzynarodowych obowiązujących między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym” (art. 5).

Immunitet jurysdykcyjny, czyli immunitet od jurysdykcji karnej, administracyjnej i cywilnej państwa przyjmującego członków personelu urzędu konsularnego, przyznawany jest w zakresie niezbędnym do swobodnego wykonywania funkcji konsularnych. Zgodnie z art. 43 ust. 1 konwencji wiedeńskiej urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonaniu funkcji konsularnych. Oznacza to, że na mocy postanowień konwencji wiedeńskiej członkowie urzędu konsularnego podlegają jurysdykcji państwa przyjmującego we wszystkich sprawach życia prywatnego, działalności prywatnej, przynoszącej im korzyści osobiste, a ściślej – działań niemieszczących się w ramach ich funkcji urzędowych, z wyjątkiem sytuacji, gdy są całkowicie wyłączeni spod jurysdykcji państwa przyjmującego na podstawie innych umów międzynarodowych. Wyłączeni są oni całkowicie spod jurysdykcji państwa przyjmującego w sprawach dotyczących aktów dokonywanych w ramach ich funkcji służbowych⁴³.

Abstrakt

Przywileje i immunitety konsularne, w tym również immunitet jurysdykcyjny, zapewniają należyłą realizację funkcji konsularnych. Są to wszelkie prawa, ulgi, wyłączenia oraz szczególna ochrona, z jakiej korzysta urząd konsularny i jego członkowie. Obecnie podstawowym źródłem przywilejów i immunitetów konsularnych jest konwencja wiedeńska z 1963 roku. Niniejszy artykuł poddaje analizie rozwiązania przyjęte w konwencji w zakresie immunitetu od jurysdykcji administracyjnej, cywilnej i karnej państwa przyjmującego, a także porównuje je z regulacjami ustawodawstwa polskiego.

Słowa kluczowe: przywilej, immunitet, immunitet jurysdykcyjny, konsul, konwencja wiedeńska.

⁴³ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 577.

BIBLIOGRAFIA

- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz, wyd. 5, red. K. Dudka, WKP 2021.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, WKP 2020.
- Jachimowicz M., *Immunitet konsularny w procesie karnym*, „Prokurator” 2007, 2.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, WKP 2019.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 3, red. H. Knysiak-Sudyka, WKP 2023.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 1, Art. 1-366, red. T. Wiśniewski, WKP 2021.
- Kodeks postępowania cywilnego. *Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny. Arbitraż*. Komentarz, red. O.M. Piaskowska, WKP 2022.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 6. *Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, red. T. Ereciński, wyd. 4, Lexis Nexis, 2012.
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom 2, Komentarz do art. 425-673, S. Steinborn, J. Grajewski, L.K. Paprzycki, WKP 2013
- Malec N., *Prawnokarne elementy immunitetu dyplomatycznego w Polsce*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, 3.
- Raport Polskiej Służby Konsularnej za 2018 r., <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-konsularne>.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2010.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2019.