

**UNIwersytet Śląski
Wydział Nauk Społecznych**

Monika Szymura

**Instytucja Konsula Honorowego
w Polskiej Polityce Zagranicznej XX wieku**

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem
Prof. UO dr hab. Stefana Marka Grochalskiego

KATOWICE 2007

WSTĘP

Rozdział I. Geneza, rozwój i charakter prawny instytucji konsula honorowego

1.1. Geneza instytucji konsula honorowego - ochrona cudzoziemców podstawowym obowiązkiem konsula honorowego.....	26
1.2. Honorowy urzędnik konsularny - odrębna kategoria konsularna.....	42
1.3. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. w odniesieniu do instytucji konsula honorowego.....	51
1.4. Międzynarodowa praktyka stosowania instytucji konsula honorowego.....	60

Rozdział II. Uwarunkowania polityczne podstawą rozwoju i praktyki stosowania instytucji konsula honorowego

2.1. Instytucja konsula honorowego w polskim ustawodawstwie okresu powojennego.....	67
2.2. Ograniczenie znaczenia instytucji konsula honorowego w okresie powojennym.....	86
2.3. Praktyka stosowania instytucji konsula honorowego w okresie międzywojennym i powojennym	100

Rozdział III. Funkcje konsula honorowego w realizacji zadań polityki zagranicznej

3.1. Ustanowienie i struktura konsulatu honorowego oraz powołanie konsula honorowego.....	113
3.2. Zakres funkcji konsula honorowego.....	132
3.3. Zakończenie funkcji konsula honorowego.....	145

Rozdział IV. Przywileje i immunitety honorowych urzędników konsularnych i kierowanych przez nich urzędów konsularnych

4.1. Prawnomiędzynarodowe regulacje w odniesieniu do przywilejów i immunitetów honorowych urzędników konsularnych oraz kierowanych	
---	--

przez nich urzędów konsularnych	151
4.2. Konsul honorowy - przywileje i immunitety rzeczowe.....	163
4.3. Konsul honorowy - przywileje i immunitety osobowe.....	171
4.4. Zrzeczenie się przywilejów i immunitetów konsularnych.....	180

Rozdział V. Instytucja konsula honorowego po transformacji ustrojowej

5.1. Ewolucja polskich rozwiązań prawnych po zmianie ustrojowej.....	185
5.2. Instytucja konsula honorowego w polskiej praktyce konsularnej po zmianie ustrojowej.....	203
5.3. Szczególne przypadki zastosowania instytucji konsula honorowego.....	216

ZAKOŃCZENIE

LITERATURA

ZAŁĄCZNIKI:

Załącznik Nr 1 - Wytyczne Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. w sprawie zatrudniania urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w konsulatach Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanych przez konsulów honorowych.

Załącznik Nr 2 - Instrukcja Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Załącznik Nr 3 - Pismo okólne Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 r. w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej.

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy

KPM – Komisja Prawa Międzynarodowego

LNTS – League of Nations Treaty Series

M. P – Monitor Polski

MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

PiP – Państwo i Prawo

RP – Rzeczpospolita Polska

SGPiS – Szkoła Główna Planowania i Statystyki

UNTS – United Nations Treaty Series

WSTĘP

Instytucja konsula honorowego znana i stosowana była już w starożytności. W Grecji wykształcił się zwyczaj udzielania cudzoziemcowi indywidualnej pomocy i ochrony, niezbędnej dla zapewnienia mu bezpieczeństwa osobistego. Z czasem zwyczajowa gościnność przerodziła się w instytucję publiczną, a prostates (jak zaczęto zwać takiego reprezentanta) stał się oficjalnym przedstawicielem chronionego cudzoziemca w miejscowych stosunkach prawnych i handlowych (poręczenia, występowanie przed urzędami). Opiekę nad przebywającymi za granicą mieszkańcom greckich państw-miast zaczęto powierzać znanym i zamożnym obywatelom miasta ich pobytu, co ostatecznie doprowadziło do wykształcenia instytucji proksenosa, która wykazywała szereg podobieństw do współczesnej instytucji konsula honorowego ¹.

Do obowiązków proksenosa należało udzielanie pomocy prawnej przebywającym w mieście cudzoziemcom (w szczególności kupcom i posłom), a także ich reprezentacja wobec miejscowych władz, sądów, czy zgromadzeń ludowych ². Działał on w imieniu obywateli innych państw w licznych sprawach, takich jak sporządzenie testamentu, czy sprzedaż przywiezionych towarów ³. Proksenos pełnił funkcję rzecznika praw i interesów obywateli państw obcych, a swe obowiązki wykonywał zarówno w kraju swego pochodzenia, jak i w państwie obywatela, którego reprezentował. W miarę rozwoju tej instytucji zakres funkcji proksenosa ulegał sukcesywnemu rozszerzeniu. Obok sprawowania pieczy nad interesami osób indywidualnych, zaczął występować przed zgromadzeniem ludowym w interesie państwa ustanawiającego.

Prawdziwy rozwój instytucji konsula honorowego przyniosło średniowiecze. Konsul honorowy zaczął wtedy odgrywać rolę w stosunkach międzynarodowych,

¹ K. Libera, *Prawo konsularne*, Warszawa 1952, s. 3-4.

² W. S. Staszewski, *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, Roczniki Nauk Prawnych 1997, t. VII, s. 226.

³ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966, s. 24-25.

głównie w nawiązywaniu i utrzymywaniu powiązań handlowych pomiędzy miastami śródziemnomorskimi a Bizancjum i Bliskim Wschodem ⁴.

Chrześcijańscy kupcy, zwłaszcza kupcy katalońscy, włoscy i francuscy, nie tylko prowadzili wymianę towarową z krajami arabskimi, ale i osiedlali się w nich. Dla zabezpieczenia swych interesów i zwiększenia bezpieczeństwa zakładane przez nich osady kupieckie łączyły się w większe korporacje (agencje, faktorie). Kolonie te, w granicach autonomii przyznanej im przez miejscowych władców, rządziły się swoim prawem ojczystym. Dla rozstrzygania sporów kupcy wybierali spośród siebie konsula, który reprezentował ich przed lokalnymi organami i urzędnikami ⁵.

Pomimo klęski wypraw krzyżowych, muzułmańscy władcy utrzymali uprawnienie chrześcijańskich kupców do tworzenia kolonii kupieckich na obszarze państw arabskich. Faktorie zachowały swoją niezależność, a ich mieszkańcy nadal, zgodnie z zasadą personalności, podlegali swemu prawu ojczystemu.

Na czele jednonarodowej korporacji kupieckiej stał konsul zamorski. Stanowisko to zajmował jeden z obywateli danego miasta, wybierany corocznie w głosowaniu, spośród wszystkich kupców, albo powoływany na czas określony przez właściwy cech miasta ojczystego.

U schyłku średniowiecza instytucja konsula wybieralnego uległa znacznemu wzmocnieniu i stała się podstawową formą opieki i nadzoru nad członkami faktorii kupieckich. Konsulom wybieralnym przyznano szerokie kompetencje. Obok opieki i ochrony współobywateli obarczono ich obowiązkiem utrzymywania porządku w granicach kolonii i nakazem ścigania popełnianych na jej terenie przestępstw. Do zakresu funkcji konsularnych należała reprezentacja korporacji w stosunkach zewnętrznych oraz stanie na straży przestrzegania i obrony przywilejów uzyskanych od władz miejscowych. W granicach kompetencji konsułów wybieralnych pozostała jurysdykcja sądowa nad obywatelami kolonii kupieckiej ⁶.

Konsula honorowego uznano za odrębną kategorię urzędnika konsularnego dopiero w XIX wieku ⁷. Różnice pomiędzy konsulem honorowym a zawodowym nie zostały wtedy jeszcze w pełni sprecyzowane. Do chwili obecnej można zauważyć pewne rozbieżności w definiowaniu pojęcia konsula honorowego i zawodowego, tak

⁴ K. Libera, *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1958, Nr 6, s. 43.

⁵ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 25-26.

⁶ K. Libera, *Prawo...*, s. 11.

⁷ W. S. Staszewski, *Rozwój historyczny...*, s. 273.

w prawie wewnętrznym poszczególnych państw, jak i w międzynarodowym prawie konsularnym. Za podstawowe kryterium podziału na honorowych i zawodowych urzędników konsularnych przyjęto pobieranie wynagrodzenia za pełnione funkcje. Konsulowie zawodowi stali się opłacanymi urzędnikami państwa wysyłającego. Natomiast konsulowie honorowi pełnili swe funkcje nieodpłatnie. W okresie międzywojennym nastąpił prawdziwy rozkwit instytucji konsula honorowego. Wyniszczone przez I wojnę światową państwa doceniły liczne zalety instytucji konsula honorowego. Zastosowanie honorowych urzędów konsularnych w praktyce konsularnej na szerszą skalę pozwoliło odbudować sieć konsularną przy niewielkich nakładach finansowych.

Sytuacja uległa zmianie po II wojnie światowej. W okresie tym można zauważyć odejście od wykorzystywania instytucji konsula honorowego w stosunkach konsularnych. Państwa socjalistyczne nie ustanawiały konsulów honorowych, a istniejące honorowe placówki konsularne uległy likwidacji.

Większość tych krajów przyjęła radziecki wzorzec i wyeliminowała instytucję konsula honorowego ze służby konsularnej. Jedynie Jugosławia i Kuba nie zrezygnowały z ustanawiania i przyjmowania konsulów honorowych, dostrzegając praktyczne zalety finansowe tej instytucji oraz wynikające z utworzenia sieci konsulatów honorowych oszczędności. Doceniano również rolę honorowych placówek konsularnych przy promocji zbytu towarów, czy opiece nad emigracją lub obywatelami czasowo przebywającymi poza granicami kraju ojczystego.

Instytucję konsula honorowego w ZSSR traktowano w kategoriach pozostałości po ustroju carskiej Rosji. Podkreślano, że wykluczenie instytucji konsula honorowego z praktyki i ustawodawstwa radzieckiego wynika z niemożności wykonywania przez niego zadań organu państwa socjalistycznego. Zwracano uwagę na klasowy charakter instytucji konsula honorowego. Podkreślano, że konsułami honorowymi są zazwyczaj miejscowi kupcy, przemysłowcy.

Uważano, że w konsekwencji przekazania handlu zagranicznego wyłącznej kompetencji państwa, podział na konsulów zawodowych i honorowych jest zbędny⁸. Obrót gospodarczy Związku Radzieckiego, w szczególności z państwami kapitalistycznymi, był znacznie ograniczony i obejmował stosunkowo niewielką ilość towarów i kontrahentów. ZSSR nie stawiało sobie za cel ekspansji handlowej.

⁸ W. N. Durdieniewski, S. B. Kryłow, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1950, s. 377.

Nawiązywanie nowych kontaktów gospodarczych, zdobywanie szerszych rynków zbytu dla produktów rodzimych i troska o stały rozwój stosunków handlowych, zostało usunięte na drugi plan. Problematyka międzynarodowej współpracy gospodarczej, która tradycyjnie leżała w gestii konsulów honorowych, objęta została zakresem czynności przedstawicieli handlowych. Pojawiały się postulaty całkowitej likwidacji służby konsularnej.

Zwracano uwagę na ułomności instytucji konsula honorowego podkreślając, że honorowi urzędnicy konsularni nie są dostatecznie elastyczni w realizacji zadań „panującego kapitału”, przez co nie wywiązują się należycie z powierzonych im zadań.⁹ Jako cechę radzieckiego prawa konsularnego wskazywano wyłączenie możliwości ustanowienia konsulem obywatela państwa obcego.

W Polsce po II wojnie światowej instytucja konsula honorowego spotkała się z równie ostrą krytyką. Podkreślano, iż w warunkach gospodarki uspołecznionej istnienie instytucji konsula honorowego jest bezzasadne, a wobec monopolu państwa w handlu zagranicznym nie istnieje potrzeba posiadania rozbudowanej sieci konsularnej. Przy takim założeniu wskazywano, iż dla zachowania efektywnych kontaktów międzynarodowych, a w szczególności właściwej wymiany handlowej z zagranicą, konieczne jest ograniczenie zagranicznej służby konsularnej do zawodowych urzędników konsularnych.

Honorowym urzędnikiem konsularnym przeważnie jest obywatel państwa przyjmującego. Najczęściej obywatel państwa przyjmującego pełni funkcje konsularne na rzecz państwa obcego. W okresie powojennym budziło to obawy w kwestii lojalności wobec państwa ojczystego. Stanowisko takie stanowiło konsekwencję daleko posuniętej nieufności i kontroli państwowej, tak charakterystycznych dla ustroju komunistycznego¹⁰.

Należy wszakże zaznaczyć, iż w odróżnieniu od innych dawnych państw socjalistycznych, Polska nie wykluczała w okresie powojennym możliwości przyjęcia na swoim terytorium konsulów honorowych państw obcych. Przedwojenna ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów, przewidywała dwie kategorie konsularne: konsulów zawodowych i honorowych i dopuszczała wykorzystanie instytucji konsula honorowego w

⁹ Tamże: s. 361.

¹⁰ J. Sutor, *Przywrócenie instytucji konsula honorowego do praktyki konsularnej PRL*, Nowe Prawo 1989, Nr 5-6, s. 128.

stosunkach konsularnych¹¹. Funkcjonowała ona bez większych zmian przez kilkadziesiąt lat od zakończenia wojny pomimo faktu, iż niektóre regulacje były przestarzałe i nieadekwatne do bieżących potrzeb obrotu międzynarodowego.

Rozwiązania przyjęte na gruncie wiążących Polskę Ludową konwencji konsularnych odznaczały się dużą różnorodnością. Żadna z dwustronnych umów konsularnych zawartych przez Polskę przed transformacją ustrojową nie formułowała bezpośredniego zakazu stosowania instytucji konsula honorowego¹². Podkreślić warto, że w okresie powojennym moc obowiązującą zachowała część konwencji konsularnych zawartych przez Polskę jeszcze przed II wojną światową. Umowy te zawierały regulacje przewidujące możliwość wykorzystywania konsula honorowego w służbie konsularnej.

Większość konwencji konsularnych zawartych przez Polskę Ludową obowiązuje do dnia dzisiejszego. Regulacje w nich zawarte, które pierwotnie służyły wykluczeniu instytucji konsula honorowego z relacji międzynarodowych państw socjalistycznych, stały się szansą przywrócenia tej instytucji do praktyki konsularnej. Brak sformułowania w nich formalnego zakazu powoływania honorowych urzędników konsularnych stał się podstawą do przyjęcia tezy, iż ich postanowienia odnoszą się wyłącznie do urzędników zawodowych.

Ustawodawstwo PRL w odróżnieniu od regulacji wewnętrznych pozostałych państw socjalistycznych, nie zawierało postanowień eliminujących instytucję konsula honorowego. W mocy utrzymano ustawę konsularną z 1924 r. i nie wprowadzono innych wewnętrznych regulacji prawnych, które eliminowałyby instytucję konsula honorowego z polskiej służby konsularnej. Polskę wiązały przedwojenne konwencje konsularne, które nie zakazywały powoływania i przyjmowania konsułów honorowych. Teoretycznie odmowa przez państwo polskie przyjęcia tak zawodowego, jak i honorowego urzędnika konsularnego przy spełnieniu przez nich wszystkich wymogów, stanowiłaby naruszenie prawa wewnętrznego i konsularnych umów międzynarodowych. Nawet państwa, które nie zawarły z Polską konwencji konsularnych mogły domagać się przyjęcia swoich

¹¹ Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

¹² Polska Ludowa zawarła następujące umowy konsularne z innymi państwami socjalistycznymi: z NRD- 25 listopada 1957 r. w Warszawie; (Dz. U. 1957, Nr 7, poz. 38), z ZSSR- 21 stycznia 1958 r. w Warszawie; (Dz. U. 1958, Nr 32, poz. 145), z FLRJ- 17 listopada 1958 r. w Belgradzie; (Dz. U. 1959, Nr 51, poz. 311), z WRL- dnia 20 maja 1959 r. w Warszawie; (Dz. U. 1959, Nr 68, poz. 418), z CSRS- dnia 17 maja 1960 r. w Pradze; (Dz. U. 1961, Nr 15, poz. 82), z LBR- dnia 19 września 1961 r. w Sofii; (Dz. U. 1963, Nr 2, poz. 11) i RRL- dnia 5 października 1962 r. w Bukareszcie; (Dz. U. 1963, Nr 67, poz. 212).

konsulów honorowych, zgodnie z obowiązującym w tym przedmiocie zwyczajem międzynarodowym. Podkreślić należy, że przypadki takie miały charakter akcydentalny. Przykładowo, konsul honorowy Belgii uzyskał exequatur na skutek specjalnych okoliczności w oparciu o wciąż obowiązującą polsko-belgijską przedwojenną konwencję konsularną, która dopuszczała stosowanie instytucji konsula honorowego w stosunkach dwustronnych. W omawianym okresie na terytorium Polski działali trzej konsulowie honorowi: Włoch, Belgii i Indii.

Odejście przez Polskę Ludową od instytucji konsula honorowego miało charakter faktyczny. Ostatni polski powojenny konsulat honorowy zamknięto w Nicei dnia 9 lutego 1949 r. Likwidacja ta stanowiła przejaw decyzji organu administracyjnego o charakterze politycznym¹³. Zgodnie z oświadczeniem złożonym przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Z. Modzelewskiego przyczyną likwidacji były zbyt wysokie koszty utrzymania, które w znacznym stopniu przewyższały korzyści uzyskiwane z tytułu prowadzenia przez urząd honorowy czynności konsularnych.

Lata osiemdziesiąte XX wieku charakteryzowało odrodzenie instytucji konsula honorowego w państwach socjalistycznych. Zjawisko to znalazło swoje odzwierciedlenie także w Polsce. Początek przemian zainicjowała zmiana polskiego ustawodawstwa konsularnego. Na wprowadzenie nowych regulacji prawnych w przedmiocie instytucji konsula honorowego, zasadniczy wpływ miało uznanie przez Polskę we wrześniu 1981 r. Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 r. decyzję o ustanowieniu lub przyjęciu konsula honorowego pozostawia w gestii poszczególnych państw. Współczesna praktyka stosowania instytucji konsula honorowego jest zróżnicowana, a część państw instytucji tej nadal nie uznaje. Poszczególne państwa powierzają konsulom honorowym różny zakres funkcji, przyznają im odmienne klasy itp.

Powrót do praktyki stosowania instytucji konsula honorowego w Polsce zauważyć można w warunkach przemian ustrojowych końca lat osiemdziesiątych. Upadek systemu komunistycznego skutkował otwarciem granic, rozwojem handlu międzynarodowego, a co za tym idzie wzrastającą potrzebą ochrony prawnej interesów państwa i jego obywateli. W tych warunkach większość państw byłego

¹³ K. Libera, *Instytucja...*, s. 71.

obożu socjalistycznego powróciła do ustanawiania i przyjmowania konsułów honorowych na swoim terytorium.

Pomimo faktu, iż Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. poświęca honorowemu urzędnikowi konsularnemu cały III rozdział, nie została tam opracowana definicja legalna tego pojęcia. Art. 1 ust. 2 stanowi jedynie, iż istnieją dwie kategorie konsularne: zawodowi i honorowi urzędnicy konsularni, nie precyzując tych pojęć. Należałoby się zastanowić nad kryteriami odróżniającymi konsula honorowego od zawodowego. Próby takie były wielokrotnie podejmowane zarówno w doktrynie, jak i w praktyce międzynarodowej.

W 1956 r. na sesji Komisji Prawa Międzynarodowego wyodrębniono cechy charakterystyczne dla instytucji konsula honorowego. Są nimi: brak wynagrodzenia, stosunek łączący konsula honorowego z państwem wysyłającym, jego obywatelstwo, możliwość wykonywania innego zawodu, węższy zakres funkcji oraz przywilejów i immunitetów konsularnych.

Polska ratyfikowała Konwencję Wiedeńską o stosunkach konsularnych w 1981 r.¹⁴. Dnia 13 lutego 1984 r. uchwalono, obowiązującą do dziś, ustawę o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej, która określiła m.in. kategorie honorowych urzędników konsularnych, wymóg zajmowania przez konsula honorowego odpowiedniej pozycji społecznej i ekonomicznej, czy kwestię jego obywatelstwa¹⁵.

Zasady mianowania i odwoływania konsułów honorowych zostały szczegółowo określone w zarządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych z dnia 22 kwietnia 1986 r., zastąpione późniejszym zarządzeniem z dnia 29 marca 1993 r.¹⁶. Warto wskazać, iż postanowienia zarządzenia w sprawie konsułów honorowych z 1993 r. przywróciły możliwość zatrudniania w honorowym urzędzie konsularnym zawodowego urzędnika lub pracownika konsularnego i tworzenia zetatyzowanych konsulatów honorowych.

Do polskiej praktyki konsularnej instytucja konsula honorowego przywrócona została stosunkowo niedawno. Pierwszy powojenny polski konsul honorowy został powołany w 1987 r. w Manili na Filipinach¹⁷.

¹⁴ P. Czubik, P. Kowalski, *Konsul honorowy- studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 38.

¹⁵ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

¹⁶ M. P. 1993, Nr 21, poz. 229; Zarządzenie to utraciło moc na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. 1999, Nr 96, poz. 1123).

¹⁷ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne konsularne*, Warszawa 2003, s. 402.

W 1989 r. Polska miała tylko 9 konsulatów honorowych, w 1992 r. było ich 26, a na początku 1999 r. 106¹⁸. W ostatnich latach zauważyć można wzrost liczby konsulatów honorowych. Przykładowo, w 2005 r. Polska posiadała 134 konsulaty zawodowe i 160 konsulatów honorowych¹⁹. Konsulaty honorowe przewyższają liczbowo ilość zawodowych placówek konsularnych RP.

Instytucja konsula honorowego odgrywa znaczącą rolę w realizacji polityki zagranicznej państwa wysyłającego. Podstawowym argumentem, przemawiającym za jej szerokim zastosowaniem w stosunkach konsularnych, są względy natury finansowej.

Konsul honorowy nie pobiera uposażenia od państwa wysyłającego, co stanowi istotę tej instytucji. Honorowy urzędnik konsularny nie jest urzędnikiem państwa wysyłającego i nie jest z nim związany umową o pracę. Paragraf 8 ust. 1 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 1993 r. w sprawie konsułów honorowych stanowi, że konsul honorowy nie pobiera wynagrodzeń i nie nabywa uprawnień przewidzianych przez przepisy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Co więcej, zarządzenie to w § 9, nakłada na konsula honorowego obowiązek ponoszenia kosztów związanych z wykonywaniem funkcji konsularnych. Dotyczy to w szczególności kosztów najmu lokalu i zatrudnienia personelu²⁰.

Konwencja Wiedeńska z 1963 r. obliguje w art. 30 państwo przyjmujące do udzielenia państwu wysyłającemu pomocy w nabyciu pomieszczeń niezbędnych dla urzędu konsularnego.²¹ Większość wydatków, związanych z powołaniem konsulatu honorowego do życia, spoczywa jednak na konsulu honorowym. Ponosi on także koszty zatrudnienia personelu pomocniczego (personel administracyjny, personel służby). Podkreślić należy, iż nie jest on związany wytycznymi MSZ w tym przedmiocie. Żaden organ nadzoru nie ma wpływu na skład osobowy honorowego urzędu konsularnego. Jedynie w przypadku skierowania do pracy w honorowym urzędzie konsularnym zawodowego urzędnika lub pracownika konsularnego (etatyzowany konsulat honorowy), wybór osoby i pokrycie kosztów z tym związanych należy do państwa wysyłającego.

Niektóre państwa przewidują możliwość zwrotu części kosztów poniesionych przez konsula honorowego, niejako tytułem rekompensaty za wydatki dokonane w

¹⁸ P. Czubik, P. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 40.

¹⁹ Raport konsularny z 2005 r.

²⁰ M. P. 1993, Nr 21, poz. 229.

²¹ Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98.

toku wykonywania obowiązków konsularnych. Nie ma to jednak charakteru wynagrodzenia i nie przysparza konsulowi honorowemu korzyści majątkowej, stanowiąc jedynie zwrot części lub całości wniesionych przez niego nakładów.

Ponieważ honorowy urzędnik konsularny nie otrzymuje od państwa wysyłającego wynagrodzenia za wykonywanie obowiązków konsularnych, nie można na niego nałożyć zakazu prowadzenia innej działalności zawodowej. Zezwolenie na prowadzenie dodatkowej działalności zawodowej jest, obok wynagrodzenia, głównym kryterium odróżniającym konsula honorowego od zawodowego. Przepis § 7 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych z 1993 r. nakłada na konsula honorowego jedynie wymóg, aby prowadzona przez niego działalność zawodowa wykonywana była niezależnie od ciążących na nim funkcji konsularnych²².

Na honorowego urzędnika konsularnego może zostać powołana osoba, która posiada wysoki autorytet, cieszy się zaufaniem oraz daje rękojmię wykonywania powierzonych jej funkcji zgodnie z interesami Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z treści przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o funkcjach konsułów RP²³. Najczęściej godność konsula honorowego powierzana jest obywatelom państwa przyjmującego. Osoby te są najlepiej zaznajomione z miejscowymi przepisami, zwyczajami i warunkami, co w znacznym stopniu ułatwia wykonywanie funkcji konsularnych. Konsul honorowy wybierany jest z grona osób powszechnie szanowanych, zajmujących wysoką pozycję społeczną i ekonomiczną. Obok działalności konsularnej prowadzi najczęściej inną działalność zawodową, co pozwala na nieodpłatne pełnienie funkcji konsularnych.

W związku z nieodpłatnym charakterem pełnionych funkcji korzyści z zajmowanego przez konsula honorowego stanowiska są natury niematerialnej. Konsul honorowy wchodzi w skład korpusu konsularnego, pełni liczne funkcje reprezentacyjne, korzysta z licznych immunitetów i przywilejów konsularnych. Pełnienie funkcji konsula honorowego pociągająca za sobą wzrost prestiżu i uznanie społeczne.

Instytucja konsula honorowego ma szerokie zastosowanie w obrocie międzynarodowym, a na jej atrakcyjność składa się wiele elementów. Głównym atrybutem pozostają jednak względy finansowe. Stworzenie dobrze funkcjonującej

²² M. P. 1993, Nr 21, poz. 229.

²³ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

sieci zawodowych urzędów konsularnych jest kosztowne i pociąga za sobą konieczność opłacenia nie tylko urzędników konsularnych, ale i całego personelu pomocniczego. W wypadku konsulatu honorowego pozostaje to w gestii konsula honorowego. Utworzenie i utrzymanie sieci honorowych placówek konsularnych, a tym samym zapewnienie opieki konsularnej większej liczby obywateli, nie wymaga nakładów finansowych ze strony państwa wysyłającego. Umożliwia to zwiększenie liczby urzędów konsularnych i ustanawianie ich tam, gdzie podyktowane jest to potrzebami faktycznymi. Szczególnie szerokie zastosowanie instytucja konsula honorowego powinna mieć w państwach, które nie mają rozbudowanej zawodowej struktury konsularnej oraz w państwach, które dysponują ograniczonymi środkami finansowymi. Honorowe urzędy konsularne z powodzeniem uzupełniają sieć zawodowych urzędów konsularnych.

Konsul honorowy może mieć w praktyce zakres funkcji niewiele węższy od konsula zawodowego. Każdorazowo jest on określany przez władze państwa wysyłającego i wynika z zaistniałych potrzeb. Obok obowiązków w zakresie współpracy gospodarczej na konsulach honorowych spoczywają funkcje promocji kultury i nauki, ograniczone funkcje w sprawach prawnych, opieka konsularna itd. Regułą jest przy tym, że honorowe konsulaty nie pełnią wielu funkcji o charakterze administracyjnym np. nie wydają paszportów, nie udzielają wiz. Konsul honorowy nie wykonuje czynności notarialnych²⁴. W niektórych sprawach, obywatele państwa wysyłającego zmuszeni są do korzystania z pomocy konsulatu zawodowego. Problem ten może zostać rozwiązany przez szersze zastosowanie honorowych konsulatów zetatygowanych i powierzenie wykonywania tych funkcji zawodowym urzędnikom konsularnym.

W niniejszej dysertacji często używa się takich pojęć jak: państwo wysyłające, państwo przyjmujące, państwo ustanawiające, konsulat honorowy, honorowy urzędnik konsularny, urząd konsularny kierowany przez honorowego urzędnika konsularnego. Terminy państwo wysyłające i państwo przyjmujące stanowią bezpośrednie przeniesienie terminologii przyjętej w tekście Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 r. W odniesieniu do konsułów honorowych pojęcia te odznaczają się nieścisłością. Pod pojęciem państwa wysyłającego rozumieć należy państwo ustanawiające konsula honorowego na

²⁴ S. Sawicki, *Funkcje konsula*, Wrocław 1992, s. 101.

terytorium państwa obcego. Przez państwo przyjmujące rozumieć należy odpowiednio państwo wyrażające zgodę na ustanowienie konsula honorowego państwa obcego na swoim terytorium. Zamienne stosowanie pojęć państwo wysyłające i państwo ustanawiające nie jest sprzeczne z polskim ustawodawstwem, które ich nie precyzuje i wyraźnie nie odróżnia.

Konwencja Wiedeńska posługuje się terminem urząd konsularny kierowany przez honorowego urzędnika konsularnego. Przepisy Konwencji wyróżniają dwie kategorie urzędników konsularnych – zawodowych urzędników konsularnych i honorowych urzędników konsularnych. W konsekwencji wszystkie postanowienia konwencyjne o charakterze ogólnym, zawarte w rozdziale I, mają zastosowanie do konsulów zawodowych i do honorowych. Obie kategorie konsularne uważane są w świetle przepisów Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r. za przedstawicieli państwa wysyłającego. Termin konsulat honorowy nie jest również stosowany w ustawodawstwie polskim. W niniejszej pracy termin konsulat honorowy stosowany jest zamiennie i jako skrót terminu urząd konsularny kierowany przez honorowego urzędnika konsularnego. Terminologia ta znajduje zastosowanie także w ustawodawstwie wewnętrznym i praktyce konsularnej państw obcych. Warto podkreślić, iż nazwa ta widnieje na szyldach konsulatów państw obcych mających miejsce położenia w Polsce.

Na należycie funkcjonującą służbę konsularną powinny się składać zarówno zawodowe, jak i honorowe urzędy konsularne, wzajemnie się uzupełniając. Nie można zapomnieć, że polski wzorzec stosowania instytucji konsula honorowego wciąż jeszcze się kształtuje. Dynamicznemu rozwojowi tej instytucji sprzyja obecna sytuacja gospodarcza oraz aktualny stan prawny. Konwencje konsularne, których Polska jest stroną, przewidują i uznają mianowanie oraz przyjmowanie konsulów honorowych.

Niniejsza rozprawa stanowi studium porównawcze poświęcone ukazaniu instytucji konsula honorowego w praktyce i prawie konsularnym XX wieku oraz roli, jaką konsulaty kierowane przez konsulów honorowych mają do spełnienia w realizacji zadań polskiej polityki zagranicznej. Konsulaty honorowe w sposób istotny uzupełniają zawodową sieć konsularną, a konsulowie honorowi są reprezentantami realizowanej przez Polskę polityki zagranicznej. Honorowy urzędnik konsularny uznawany jest w międzynarodowej praktyce konsularnej za oficjalnego przedstawiciela państwa wysyłającego. Podkreślić należy, że także Konwencja

Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. zrównała we wskazanym zakresie konsula honorowego i konsula zawodowego, uznając obie kategorie urzędników konsularnych za przedstawicieli państwa wysyłającego. Konsul honorowy może pełnić w zasadzie wszystkie funkcje konsularne (za wyjątkiem czynności notarialnych, czy administracyjnych), które wykonywać może konsul zawodowy, a zakres powierzanych mu czynności uzależniony jest od każdorazowych potrzeb.

Wybór tematu pracy podyktowany został niedawnym powrotem polskiej praktyki konsularnej do wykorzystywania instytucji konsula honorowego w międzynarodowych stosunkach konsularnych, zmianą ustawodawstwa wewnętrznego w tym przedmiocie oraz powagą zadań spełnianych przez tę instytucję w stosunkach międzynarodowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż praca ma wymiar praktyczny, a w polskich i zagranicznych opracowaniach odnoszących się do omawianej tematyki brak tego typu odniesień.

Rozważania te obejmują przedstawienie etapów rozwoju instytucji konsula honorowego, międzynarodowej i polskiej praktyki stosowania tej instytucji, a także czynników i zjawisk, które miały wpływ na intensywność wykorzystania instytucji konsula honorowego w polskiej służbie zagranicznej XX wieku. Dla pełnego przedstawienia omawianej problematyki koniecznym było odniesienie się do zmian regulacji prawnych określających pozycję konsula honorowego na gruncie polskiego i międzynarodowego prawa konsularnego oraz wskazanie obowiązujących w tym przedmiocie zwyczajów międzynarodowych. Z powyższymi zagadnieniami wiąże się problematyka określenia zakresu funkcji konsularnych, które mogą być powierzane i wykonywane przez honorowych urzędników konsularnych, katalogu reprezentowanych przez konsula honorowego interesów państwa wysyłającego oraz miejsca, jakie zajmuje on w polskiej służbie konsularnej, a w końcu immunitety i przywileje konsula honorowego. Dla oddania istoty instytucji konsula honorowego koniecznym było wskazanie wykształconych w drodze praktyki międzynarodowej procedur powoływania i odwoływania konsula honorowego oraz trybu tworzenia honorowej placówki konsularnej.

Z tak określonego przedmiotu badań wynika główny cel rozprawy, którym jest wskazanie oddziaływania zjawisk społeczno-politycznych na praktykę stosowania instytucji konsula honorowego, omówienie regulacji prawnych w omawianym zakresie oraz ukazanie roli konsula honorowego w realizacji polskiej polityki zagranicznej.

Osiągnięcie założonego celu badań umożliwi realizacja zadań badawczych:

1. analiza czynników, które wpłynęły na rozwój i charakter prawny instytucji konsula honorowego,
2. sprecyzowanie kryteriów wyodrębnienia instytucji honorowego urzędnika konsularnego,
3. określenie liczby i rozmieszczenia polskich konsulatów honorowych w latach 1919-2005,
4. analiza procedur ustanowienia konsulatu honorowego oraz powołania konsula honorowego,
5. wskazanie przemian w katalogu funkcji konsularnych i sprecyzowanie aktualnego zakresu funkcji konsula honorowego,
6. analiza funkcjonalnego charakteru przywilejów i immunitetów honorowego urzędu konsularnego i honorowego urzędnika konsularnego,
7. określenie wzajemnego stosunku międzynarodowych i polskich norm prawnych regulujących instytucję konsula honorowego,
8. ewolucja polskich rozwiązań prawnych w odniesieniu do honorowego urzędnika konsularnego po zmianie ustrojowej,
8. wskazanie problemów związanych z funkcjonowaniem honorowych urzędów konsularnych.

Na całokształt badań podejmowanych w celu przedstawienia rozwoju instytucji konsula honorowego zorganizowany został według następujących etapów:

1. etap pierwszy – służył do zgromadzenia naukowego materiału stanowiącego podstawę do realizacji zadań własnych. Zebrany materiał naukowy obejmuje teksty źródłowe oraz opracowania naukowe zawierające wyniki dotychczasowych badań nad instytucją konsula honorowego we współczesnym prawie oraz praktyce polskiej i międzynarodowej. Wynik prowadzonych w tym przedmiocie prac stanowiło przygotowanie i dokonanie wstępnego opisu porządkującego omawiane zagadnienie,
2. etap drugi – prowadził do naukowej analizy zebranego materiału, pozwalającej na wskazanie istoty i znaczenia poruszanej tematyki,
3. etap trzeci – pozwolił na zweryfikowanie przyjętych hipotez roboczych.

Podstawową metodę badawczą stanowi analiza instytucjonalno-prawna regulujących instytucję konsula honorowego aktów prawa międzynarodowego i wewnętrznego, zwyczaju międzynarodowego oraz dokumentów znajdujących się w zbiorach Archiwum Akt Nowych i Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Warszawie, przy uwzględnieniu metody porównawczo-historycznej. Przyjęcie powyższych metod badawczych pozwoliło na wyróżnienie kryteriów wyodrębniających instytucję konsula honorowego oraz wskazanie zjawisk mających wpływ na powstanie i rozwój tej instytucji oraz roli, jaką odgrywa konsul honorowy w realizacji polityki zagranicznej państwa wysyłającego. W pracy podjęto próbę ukazania polskiej praktyki powoływania konsulatów kierowanych przez konsulów honorowych oraz działalności polskich placówek tego typu za granicą, a także konsulatów honorowych państw obcych funkcjonujących na obszarze naszego państwa.

Rozległy obszar badań zdeterminowany został chęcią nadania pracy pełnego i aktualnego charakteru.

Zakresem badań objęto ewaluację polskiego prawa międzynarodowego oraz wzajemny stosunek norm prawa międzynarodowego i wewnętrznego w odniesieniu do instytucji konsula honorowego oraz zwyczaj międzynarodowy, który w przypadku konsula honorowego odgrywa szczególnie istotną rolę.

W badaniach uwzględniono:

1. poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu,
2. polskie akty prawne regulujące tryb powoływania konsula honorowego oraz funkcjonowanie urzędów konsularnych kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych, w tym archiwalne dzienniki urzędowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych wydawane w latach 1918 - 1939,
3. odpowiednie akty prawa wewnętrznego państw obcych,
4. liczne konsularne umowy międzynarodowe, dwustronne i wielostronne, określające status konsula honorowego w stosunkach międzynarodowych. Szczególny nacisk położono na umowy konsularne zawarte po II wojnie światowej oraz międzynarodowe prawo traktatowe, w tym głównie Konwencję Wiedeńską o stosunkach konsularnych z 1963 r.,
5. zwyczaj międzynarodowy,

6. dokumenty znajdujące się w posiadaniu Archiwum Akt Nowych i Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Warszawie dotyczące honorowych urzędów konsularnych,
7. dokumenty i materiały Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotyczące praktyki stosowania instytucji konsula honorowego, w tym raporty konsularne sporządzane przez Departament Konsularny i Polonii z lat 2002 – 2005 oraz niepublikowane instrukcje i pisma okólne Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
8. poglądy i doświadczenie ekspertów zajmujących się problematyką instytucji konsula honorowego.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia.

W rozdziale pierwszym (Geneza, rozwój i charakter prawny instytucji konsula honorowego) ukazano historyczne źródła instytucji konsula honorowego oraz jej rozwój w prawie międzynarodowym po dzień dzisiejszy oraz kształtowaną przez poszczególne państwa praktykę stosowania instytucji konsula honorowego. Rozdział pierwszy zawiera także rozważania odnoszące się do wielokrotnie podejmowanych w doktrynie i praktyce konsularnej prób opracowania definicji pojęcia „konsul honorowy”. Zakresem rozważań objęto nadto rozwiązania prawne odnoszące się do instytucji konsula honorowego, wprowadzone przez postanowienia Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r.

Wykształcenie instytucji konsula honorowego powiązać należy bezpośrednio z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa osobistego cudzoziemców. Potrzeba zabezpieczenia ich mienia i interesów oraz udzielenia pomocy prawnej miała charakter wtórny i pojawiła się w dalszej kolejności, w wyniku intensyfikacji kontaktów handlowych oraz rozwoju obrotu gospodarczego pomiędzy sąsiadującymi ze sobą społecznościami.

Rozdział drugi (Uwarunkowania polityczne podstawą rozwoju i praktyki stosowania instytucji konsula honorowego) omawia istotną kwestię uregulowań wynikających z dwustronnych konwencji konsularnych zawartych przez Polskę, ze szczególnym uwzględnieniem polskich konwencji konsularnych okresu międzywojennego i okresu PRL. Ukazano w nim nadto polskie rozwiązania prawne okresu międzywojennego oraz zastój polskiego ustawodawstwa okresu powojennego

i omówiono stopniowy proces rezygnacji z praktyki stosowania konsula honorowego w służbie konsularnej powojennej Polski.

W rozdziale trzecim (Funkcje konsula honorowego w realizacji zadań polityki zagranicznej) omówiono proces ustanawiania, strukturę i organizację wewnętrzną honorowego urzędu konsularnego. Analizie poddano polską i zagraniczną praktykę konsularną oraz odpowiednie regulacje prawne. Przedmiotem rozważań rozdziału trzeciego objęto podstawy prawne i systematykę funkcji konsularnych oraz omówienie poszczególnych kompetencji rzeczowych honorowego urzędnika konsularnego. Wskazano rolę, jaką konsul honorowy odgrywa w realizacji polityki zagranicznej i miejsce, które zajmuje w służbie zagranicznej państwa wysyłającego.

W procesie tworzenia honorowej placówki konsularnej równorzędne znaczenie odgrywa tryb powołania konsula honorowego, jak i ustanowienie urzędu konsularnego. Proces tworzenia konsulatu honorowego zbliżony jest do procedury ustanawiania zawodowego urzędu konsularnego, przy czym ten pierwszy wykazuje się mniejszym stopniem sformalizowania. Podkreślić należy, że ustanowienie nowej, honorowej placówki konsularnej i powołanie konsula honorowego są procesami ze sobą ściśle związanymi i przebiegają równolegle. Formalne ustanowienie konsulatu honorowego i powołanie konsula honorowego, poprzedzone jest szeregiem działań o charakterze niesformalizowanym.

W rozdziale czwartym (Przywileje i immunitety honorowych urzędników konsularnych oraz kierowanych przez nich urzędów konsularnych) podjęto próbę zdefiniowania pojęcia przywilejów i immunitetów konsularnych, ukazania ich podstaw prawnych i ich funkcjonalnego charakteru. Omówione zostały przywileje i immunitety honorowego urzędu konsularnego oraz honorowych urzędników konsularnych. Wskazano także na możliwość zrzeczenia się przez państwo wysyłające przywilejów i immunitetów konsularnych przyznanych konsulowi honorowemu oraz omówiono zakres takiego zrzeczenia.

Doktryna i praktyka konsularna nie wykształciła definicji pojęcia przywilejów i immunitetów konsularnych. Istota przywilejów i immunitetów konsularnych sprowadza się do konieczności zapewnienia funkcjonariuszom państwa wysyłającego (a za takich uznaje się konsulów honorowych) niezbędnej ochrony i należytych warunków dla właściwego wykonywania przez nich obowiązków służbowych.

Zaznaczyć należy, że przywilejom przyznaje się szerszy zakres, aniżeli immunitetom. Podkreśla się, że każdy immunitet jest przywilejem, ale nie każdy przywilej immunitetem. Przywileje konsularne obejmują swoim zakresem pojęciowym immunitety.

Rozdział piąty (Instytucja konsula honorowego po transformacji ustrojowej) koncentruje się na ewolucji polskich rozwiązań prawnych po zmianie ustrojowej. W rozdziale tym ukazano również trudności, na jakie napotyka wykorzystanie instytucji konsula honorowego w praktyce konsularnej, podano liczby polskich honorowych placówek konsularnych za granicą oraz wskazano tendencje rozwojowe tej instytucji.

Jak wskazano wyżej, instytucja konsula honorowego przywrócona została dopiero w 1984 r. ustawą o funkcjach konsulów PRL²⁵. Podkreślić należy, że do tego czasu obowiązywała nadal ustawa o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów z 1924 r.²⁶. Przedwojenna ustawa konsularna dzieliła konsulaty na etatowe i honorowe, które mogły być prowadzone za pośrednictwem jednego z polskich konsulatów etatowych. Teoretycznie, zatem w okresie Polski Ludowej nadal istniały podstawy prawne do wykorzystywania instytucji konsula honorowego w praktyce konsularnej.

W okresie PRL zaprzestano ustanawiania własnych i przyjmowania konsulów honorowych państw obcych. Stopniowo uległy likwidacji wszystkie dotychczas funkcjonujące polskie honorowe urzędy konsularne. Warto podkreślić, że jeszcze w 1945 r. Polska posiadała 48 honorowych urzędów konsularnych za granicą. Proces likwidacji honorowych urzędów konsularnych przebiegł stosunkowo szybko i w 1949 r. został zlikwidowany ostatni polski konsulat honorowy.

Na zmianę negatywnego stanowiska wobec instytucji konsula honorowego trzeba było poczekać do lat osiemdziesiątych XX wieku. Przyczynił się do tego szereg czynników tak o charakterze politycznym, jak i gospodarczym.

We wrześniu 1981 r. Polska ratyfikowała Konwencję Wiedeńską o stosunkach konsularnych²⁷. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. stanowiła pierwszą kodyfikację międzynarodowego prawa konsularnego o zasięgu powszechnym i do dziś stanowi jego główne źródło.

²⁵ Dz. U. 1984, Nr 9, poz. 34; (tekst jednolity został opublikowany w Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

²⁶ Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

²⁷ Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. została ratyfikowana przez Polskę 17 września 1981 r. Dokument ratyfikacyjny złożony został Sekretarzowi Generalnemu ONZ w dniu 13 października 1981 r. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych weszła w życie w stosunku do Polski w dniu 12 listopada 1981 r.; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

Ratyfikowanie Konwencji Wiedeńskiej przez Polskę miało wpływ na treść polskich regulacji prawnych odnoszących się do instytucji konsula honorowego. Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zastąpiła przedwojenną ustawę konsularną z 1924 r.²⁸. Część postanowień polskiej ustawy konsularnej, w tym także postanowienia regulujące instytucję konsula honorowego, stanowi bezpośrednie przeniesienie do polskiego ustawodawstwa wewnętrznego rozwiązań zawartych w Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r.

Samo uchwalenie nowej polskiej ustawy konsularnej, która dopuszczała możliwość wykorzystywania instytucji konsula honorowego w stosunkach międzynarodowych nie stanowiło jeszcze o przywróceniu stosowania omawianej instytucji w polskiej praktyce konsularnej.

Dla przywrócenia wykorzystania instytucji konsula honorowego w polskich stosunkach konsularnych zasadnicze znaczenie miało wydanie aktu wykonawczego do ustawy o funkcjach konsułów PRL z 1984 r. tj. zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 kwietnia 1986 r. w sprawie konsułów honorowych²⁹. Zarządzenie to regulowało procedury powoływania konsułów honorowych, ich kategorie, zakres przyznawanych im funkcji konsularnych oraz zasady wyznaczania okręgów konsularnych nowo tworzonych konsulatów honorowych. Tym samym omawiane zarządzenie określało procedury umożliwiające stosowanie instytucji konsula honorowego w polskiej praktyce konsularnej i stanowiło podstawę prawną umożliwiającą praktyczne wykorzystywanie tej instytucji.

Akt ten wprowadził uregulowania prawne oparte w zasadniczym zakresie na zasadach określonych postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., uwzględniając jednocześnie obowiązujące w przedmiotowym zakresie zwyczaje międzynarodowe³⁰.

W wyniku przeobrażeń ustrojowych i gospodarczych polska mniejszość narodowa w państwach obcych, polonia oraz emigracja stały się głównym podmiotem, którego potrzeby uwzględniane są w działalności polskich placówek konsularnych.

²⁸ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

²⁹ M. P. 1986, Nr 13, poz. 93.

³⁰ Podkreślić należy, iż zarządzenie to zastąpiono późniejszym zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 marca 1993 r. (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229). To z kolei zarządzenie utraciło moc w wyniku wydania późniejszego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych; (Dz. U. 1999, Nr 96, poz. 1123).

Realizacja podobnych zadań stanęła również przed honorowymi urzędami konsularnymi.

Honorowe placówki konsularne ustanawiane są w miejscowościach lub okręgach, gdzie są znaczne skupiska osób pochodzenia polskiego. Nierzadko są to porty o znaczeniu strategicznym dla nawiązywania międzynarodowej współpracy gospodarczo - handlowej, kulturalnej, czy turystycznej z państwa przyjmującego z państwem wysyłającym.

Od chwili powrotu polskiej praktyki konsularnej do wykorzystywania instytucji konsula honorowego w międzynarodowych stosunkach konsularnych zauważyć można ciągły rozwój omawianej instytucji i wzrost znaczenia tej instytucji dla realizacji zadań polityki zagranicznej. Polska wciąż rozbudowuje sieć konsularną o nowe honorowe placówki konsularne. Rzeczpospolita Polska przyjmuje także na swoim terytorium konsulów honorowych państw obcych. W Polsce prowadzą działalność 102 honorowe urzędy konsularne³¹.

Pracę kończą wnioski, które stanowią podsumowanie wcześniejszych rozważań.

W polskiej literaturze przedmiotu instytucja konsula honorowego jest słabo znana. Wzrost zainteresowania omawianą problematyką nastąpił z chwilą przywrócenia instytucji konsula honorowego do praktyki konsularnej, jednak liczba opracowań naukowych z tego zakresu nadal pozostaje uboga. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku ukazały się nieliczne pozycje poświęcone omawianemu zagadnieniu m.in.:

1. P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy. Studium prawnomiędzynarodowe*³²,
2. W. S. Staszewski, *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*³³,
3. W. S. Staszewski, *Wykorzystanie instytucji konsula honorowego w obrocie międzynarodowym*³⁴,
4. W. S. Staszewski, *Instytucja konsula honorowego we współczesnym prawie i praktyce prawnej*³⁵,
5. B. Wizimirska, *Instytucja konsulów honorowych w polskiej praktyce konsularnej*³⁶.

³¹ Stan na 12 lutego 2007 r.

³² P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy....*

³³ W. S. Staszewski, *Rozwój....*

³⁴ W. S. Staszewski, *Wykorzystanie instytucji konsula honorowego w obrocie międzynarodowym*, Przegląd Politologiczny 2000, Nr 3-4.

³⁵ W. S. Staszewski, *Instytucja konsula honorowego we współczesnym prawie i praktyce polskiej*, Prawo – Administracja - Kościół 2000, Nr 4.

W pracy wykorzystano dostępną literaturę polską, jak również ważniejszą literaturę anglojęzyczną i niemieckojęzyczną. Przy opracowaniu rozprawy szczególnie pomocne były prace takich autorów jak: - P. Czubik, M. Kowalski, Konsul honorowy. Studium prawnomiędzynarodowe; W. S. Staszewski, Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego; W. S. Staszewski, Wykorzystanie instytucji konsula honorowego w obrocie międzynarodowym; W. S. Staszewski, Instytucja konsula honorowego we współczesnym prawie i praktyce prawnej; K. Libera, Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie konsularnej; T. Joniec, Polska służba konsularna; E. Pałyga, Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej; J. Sutor, Prawo dyplomatyczne i konsularne; S. Sawicki, Konsul honorowy; S. Sawicki, Przywileje i immunitety konsularne; S. Sawicki, Funkcje konsula; J. Kukułka, Międzynarodowe stosunki polityczne; J. Kukułka, Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945 – 2000; R. M. Jarvis, The Honorary Consul in Modern International Practice: Why Article 68 of the Final Act of the United Nations Conference on Consular Relations Should Be Amended to Practice a Uniform Regime for the Sending and Receiving of Honorary Consuls; L. T. Lee, Consular Law and Practice.

Bazę materiałową dla omówienia zagadnień związanych z praktyką wykorzystania instytucji konsula honorowego w polskiej służbie konsularnej stanowiły dane statystyczne, opracowania i dokumenty bezpośrednio znane autorce, jak również zgromadzone w zbiorach i udostępnione przez Archiwum Akt Nowych i Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Warszawie oraz niepublikowane akty prawne udostępnione dzięki uprzejmości Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

W polskiej literaturze przedmiotu nieliczne są opracowania kompleksowo omawiające problematykę ustanawiania i funkcjonowania konsulatów kierowanych przez honorowych urzędników honorowych oraz podejmujące analizę liczbową polskich honorowych placówek konsularnych za granicą.

Zamiarem autorki jest wskazanie ewaluacji regulacji prawnych, jakie funkcjonowały na gruncie prawa polskiego oraz ukazanie rangi instytucji konsula honorowego na gruncie praktyki międzynarodowej oraz roli, jaką spełnia on w realizacji zadań polskiej polityki zagranicznej, stanowiąc istotne uzupełnienie działalności sieci zawodowych urzędów konsularnych. Podkreślić należy, że

³⁶ B. Wizimirska, *Instytucja konsulów honorowych w polskiej praktyce konsularnej*, Roczniki Polskiej Polityki Zagranicznej 1998.

powyższe zagadnienia omówione zostały przez pryzmat polskiej i zagranicznej praktyki stosowania instytucji konsula honorowego.

Efektywne działanie konsulów honorowych w zakresie reprezentowania interesów gospodarczych Polski oraz opieki i pomocy prawnej udzielanej obywatelom polskim przebywającym za granicą jest uzależnione od przyjęcia w tym przedmiocie właściwych rozwiązań prawnych i prowadzenia rozsądnej polityki personalnej przez państwo wysyłające.

Ze względu na wzrost liczby polskich konsulów honorowych oraz liczby honorowych urzędów konsularnych państw obcych mających siedzibę w granicach naszego kraju w ostatnich latach, a co za tym idzie wzrost rangi i wagi tej instytucji w polskiej praktyce konsularnej, autorka postanowiła zapełnić tę lukę w opracowaniu poświęconym analizie zagadnień związanych z rozwojem instytucji konsula honorowego w historii powojennej Polski.

ROZDZIAŁ I

GENEZA, ROZWÓJ I CHARAKTER PRAWNY INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO

1.1. GENEZA INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO – OCHRONA CUDZOZIEMCÓW PODSTAWOWYM OBOWIĄZKIEM KONSULA HONOROWEGO

Instytucja konsula honorowego wykształciła się w związku z rozwojem handlu międzynarodowego oraz rosnącą potrzebą ochrony prawnej cudzoziemców. Początki prawa dyplomatycznego i konsularnego sięgają zarania cywilizacji¹. Skutkiem wyodrębnienia granic suwerennych państw, stopniowego wzrostu wymiany towarowej oraz przemieszczania się obywateli różnych państw, wyłoniła się konieczność zapewnienia ochrony prawnej podróżujących. Celem podstawowym stało się zapewnienie bezpieczeństwa osobistego cudzoziemców. Dopiero w dalszej kolejności, w miarę pogłębiania się kontaktów handlowych oraz intensyfikacji obrotu gospodarczego pomiędzy poszczególnymi społecznościami, pojawiła się potrzeba zabezpieczania ich mienia i interesów oraz udzielania pomocy prawnej.

Początki instytucji konsula honorowego sięgają starożytności. Podobieństwo do tej instytucji wykazuje znana w starożytnej Grecji instytucja proksenii. Wykształcił się tam zwyczaj udzielania cudzoziemcowi pomocy, niezbędnej dla zapewnienia mu bezpieczeństwa osobistego. Pierwotnie sprowadzał się on do pomocy indywidualnej. Na gospodarzu (prostates) ciążył obowiązek otoczenia opieką przyjezdnego gościa². Prostates opiekował się osobą i mieniem cudzoziemca, a także występował w jego

¹ S. E. Nahlik, *Narodziny nowożytnej dyplomacji*, Wrocław 1971, s. 1.

² S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 21.

imieniu przed sądami specjalnymi³. W ten sposób nawiązywano więzy przyjaźni i gościnności pomiędzy obywatelami różnorodnych państw.

Instytucja prostatesa miała charakter prywatny i doprowadzała do wytworzenia się trwałych powiązań pomiędzy elitami różnych, najczęściej sąsiadujących ze sobą, społeczności.

Pierwotne więzi prywatne nawiązywane na linii prostates – prostates w wyniku długoletniego procesu przemian zastąpione zostały stosunkiem polis – proksenos. Początkowy prywatny charakter ochrony sprawowanej przez prostatesa nad obywatelami obcymi przybywającymi do greckich miast-państw, zastąpiono stosunkiem znacznie bardziej sformalizowanym o charakterze publicznym, choć nadal uzależnionym od interesu prywatnego osoby zajmującej stanowisko proksenosa. Zmiany te stanowiły odzwierciedlenie ewolucji, jaka nastąpiła w społeczno-gospodarczym ustroju starożytnej Grecji i pojawieniem się znacznej liczby poleis (państw-miast).

W miarę rozwoju omawianej instytucji, zakres pomocy udzielanej przez prostatesa uległ poszerzeniu. Prostates stał się reprezentantem chronionego cudzoziemca w miejscowych stosunkach prawnych i handlowych (poręczenia, występowanie przed urzędami). Z czasem zwyczajowa gościnność, przerodziła się w instytucję publiczną. Państwa-miasta zaczęły powierzać opiekę nad swoimi obywateli znamienitym obywatelom miasta ich pobytu. W ten sposób powstała instytucja proksenii⁴.

Zakresem funkcji tzw. proksenosa objęto udzielanie pomocy prawnej przebywającym w mieście cudzoziemcom (w szczególności kupcom i posłom innych miast greckich). Proksenos reprezentował obywateli innych miast-państw wobec miejscowych władz, sądów, czy zgromadzeń ludowych⁵. Występował on w imieniu obywateli innych państw w licznych sprawach m.in. sporządzenie testamentu, czy sprzedaż przywiezionych towarów⁶.

Proksenos, który stał się oficjalnym rzecznikiem praw i interesów obywateli państw obcych, a swe obowiązki wykonywał zarówno w kraju swego pochodzenia, jak i w państwie obywatela, którego reprezentował. W późniejszym okresie zakres funkcji proksenosa uległ rozszerzeniu. Nadal zajmował się on obroną interesów osób

³ J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 155.

⁴ K. Libera, *Prawo konsularne*, Warszawa 1952, s. 3-4.

⁵ W. S. Staszewski, *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, Roczniki Nauk Prawnych 1997, s.226.

⁶ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowi.*, Warszawa 1966, s. 24-25.

indywidualnych, ale równolegle zaczął występować przed zgromadzeniem ludowym w interesie państwa, które go ustanowiło.

Proksenia wykazuje szereg podobieństw do współczesnej instytucji konsula honorowego. Na stanowisko proksenosa powoływano osoby zajmujące znaczące miejsce w lokalnej społeczności⁷. Z piastowaniem urzędu proksenosa wiązał się należny prestiż i szacunek społeczny. Stanowisko to zajmowali najwybitniejsi obywatele greccy m.in. Demostenes i Tukidydes.

Znane są dwa sposoby przyznawania tej godności: w drodze dziedziczenia lub w wyniku rekomendacji. Warto zaznaczyć, iż nawet w przypadku objęcia stanowiska proksenosa w drodze dziedziczenia konieczne było uprzednie uzyskanie właściwych rekomendacji. Najczęściej proksenos zajmował swoje stanowisko dożywotnio.⁸ Pomimo faktu, iż proksenosi nie otrzymywali wynagrodzenia za wykonywanie swych obowiązków, piastowanie tego urzędu traktowano jako zaszczyt i wyróżnienie.

Z powodu pełnienia zaszczytnej funkcji obrońcy cudzoziemców proksenos korzystał z uprzywilejowanej pozycji i cieszył się poważaniem oraz szacunkiem wśród obywateli miasta swojego pochodzenia, jak i wśród obywateli miasta, nad którego obywatelami roztaczał opiekę.

Sprawowanie funkcji proksenosa wiązało się z przyznaniem licznych uprawnień i przywilejów. W związku z nieodpłatnym charakterem pełnionych przez proksenosa obowiązków korzyści z zajmowanego przez niego stanowiska były w większej części natury niematerialnej. Za piastowanie tej godności mógł on otrzymać odznaczenia honorowe od państwa, które reprezentował. Proksenos zwolniony był od niektórych podatków. Nie dotyczyły go ograniczenia państwowe, co do ilości wwożonych i wywożonych towarów, przysługiwało mu prawo do posługiwania się własną, specjalną pieczęcią oraz do umieszczania na swoim domu herbu i godła reprezentowanego miasta⁹. W postępowaniu przed sądami, sprawy osobiste proksenosa korzystały z przywileju pierwszeństwa i rozpatrywane były poza kolejnością.

Instytucja proksenii odegrała w starożytnej Grecji znaczącą rolę w procesie nawiązywania i podtrzymywania stosunków handlowych pomiędzy poszczególnymi

⁷ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne konsularne*, Warszawa 2003, s. 387.

⁸ P. Czubik, P. Kowalski, *Konsul honorowy – studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 17; J. Makowski, *Podręcznik...*, s. 155.

⁹ K. Libera, *Prawo...*, s. 4.

miastami-państwami. W szczytowym okresie rozwoju proksenia znajdowała zastosowanie w około osiemdziesięciu greckich państwach-miastach ¹⁰. Nierzadko w jednej polis (państwie-mieście) sprawowało swoje funkcje kilku proksenosów obcej polis, co zabezpieczało lepszą ochronę interesów obywateli państwa ustanawiającego.

Instytucja zbliżona w charakterze do współczesnej instytucji konsula honorowego znana była także w starożytnym Rzymie. To właśnie ze starożytnego Rzymu wywodzi się termin „konsul”, którego używano dla oznaczenia sprawującego władzę cywilną i wojskową stanowiska urzędnika państwowego ¹¹.

Przez wiele wieków funkcjonowała tam zasada gościnności publicznej wobec cudzoziemców (*hospitium publicum*). Zasada gościnności gwarantowała obcokrajowcom minimum ochrony i bezpieczeństwa w czasie przebywania na terytorium państwa rzymskiego.

W oparciu o zasadę gościnności wykształciła się instytucja patronatu. Patron miast podbitych mianowany był przez senat, innym państwom i miastom przysługiwało prawo wyboru reprezentującego ich interesy patrona, spośród osób należących do grona patrycjatu rzymskiego ¹². Patrycjat rzymski tworzyła określona liczba rodzin, których członkowie uznawani byli w świetle prawa za pełnoprawnych obywateli rzymskich. Była to najwyższa warstwa społeczna, a członkowie rodów patrycjuszowskich pełnili najważniejsze funkcje w państwie. Z patrycjatu wywodzili się członkowie senatu oraz zajmujący wyższe stanowiska urzędnicy państwowi.

Instytucja rzymskiego patronatu miała charakter zbliżony do greckiej proksenii. Patron reprezentował interesy przybywających cudzoziemców przed rzymskimi władzami miejscowymi, zapewniając im tym samym pomoc prawną i ułatwiając obrót handlowy z zamorskimi terenami podbitymi przez cesarstwo. Podobny był także zakres obowiązków i przywilejów rzymskiego patrona oraz greckiego proksenosa.

Pomimo licznych podobieństw pomiędzy instytucją rzymskiego patrona i greckiego proksenosa, instytucje te wykazywały również pewne różnice. Wskazać należy, że na stanowisko to powoływano wyłącznie obywateli rzymskich. Jest to zasadnicza różnica pomiędzy instytucją greckiego proksenosa a rzymskiego patrona.

¹⁰ W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 226.

¹¹ „konsul” od łac. *consulere* - radzić się

¹² W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 226.

Proksenos mógł się wywodzić spośród znamienitych obywateli państwa pobytu obywateli greckich i nie musiał posiadać obywatelstwa państwa-miasta, którego obywateli interesów bronił. Cecha ta stanowi o bliższym podobieństwie instytucji proksenosa do współczesnej instytucji konsula honorowego, w którego przypadku posiadanie obywatelstwa państwa obcego nie stanowi przeszkody dla powołania.

Wobec panującej w okresie starożytności zasady personalności, przybyły do Rzymu obcokrajowiec nie podlegał rzymskiemu *ius civile*, lecz swemu prawu ojczystemu. Celem wskazania tego prawa cudzoziemiec składał odpowiednie oświadczenie tzw. *professio iuris*¹³.

Dla zabezpieczenia opieki prawnej obcokrajowców w Rzymie ustanowiono specjalny urząd pretora cudzoziemskiego (*praetor peregrinus*). Do obowiązków pretora należało rozwiązywanie konfliktów między cudzoziemcami, a także pomiędzy cudzoziemcami i obywatelami miejscowymi (*qui inter cives et peregrinos ius dicit*)¹⁴. Prawu rzymskiemu (*ius civile*) podlegali wyłącznie obywatele rzymscy. Za cudzoziemca uznawano zatem każdą osobę, która nie podlegała prawu rzymskiemu i która była wolna.

Pretor rozstrzygał zaistniałe pomiędzy obywatelami rzymskimi spory w oparciu o prawo narodów (*ius gentium*)¹⁵. Stanowiło ono gałąź prawa rzymskiego, wyodrębnioną dla potrzeb obrotu międzynarodowego¹⁶. Na *ius gentium* składały się normy i zwyczaje powszechnie uznane i stosowane wśród różnych narodów.

Zasada personalności ukształtowana w starożytnym Rzymie, znajdowała zastosowanie do późnego średniowiecza. Dopiero wyraźne natężenie rozwoju stosunków handlowych w rejonie basenu Morza Śródziemnego spowodowało dalszy rozwój instytucji służących ochronie cudzoziemców. Od X do XIII wieku handlowe miasta Włoch i Hiszpanii, dla rozstrzygania sporów pomiędzy kupcami cudzoziemskimi, powoływały sędziów handlowych¹⁷. Byli oni wyłaniany spośród obywateli danego miasta, a do ich kompetencji należało rozstrzyganie sporów pomiędzy cudzoziemskimi kupcami oraz między kupcami obcymi a miejscowymi. Sędziów tych nazywano konsulami żeglarzy (*consules marinariorum*) i konsulami kupców (*consules mercatorum*).

¹³ J. Makowski, *Podręcznik...*, s. 155.

¹⁴ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 25.

¹⁵ K. Libera, *Prawo...*, s. 5.

¹⁶ Z. Czubiński, *Instytucja konsula honorowego w polskim prawie konsularnym i polskiej praktyce*, Zeszyty Naukowe UJ, Prace z Zakresu Nauk Politycznych 1987, z. 31, s. 9.

¹⁷ J. Makowski, *Podręcznik...*, s. 157.

Sądy konsularne odegrały istotną rolę w kształtowaniu zasad prawnych średniowiecznej Europy, a w okresie ich szczytowego rozwoju (X - XV wiek) były powszechnie ustanawiane, w szczególności w krajach śródziemnomorskich.

Podstawę prawną orzeczeń sądów konsularnych stanowiło prawo zwyczajowe oraz normy prawne zawarte m.in. w dekretach cesarzy bizantyjskich, zasadach handlu morskiego¹⁸. Orzeczenia tych organów miały charakter ostateczny, a ich uprawnienia rozległe. Ich wyroki przyczyniły się do rozwoju istniejących i powstania nowych norm zwyczajowych. Sądy konsularne opierały swoje wyroki na istniejącym prawie zwyczajowym. Obszerne orzecznictwo sądów konsularnych stanowiło podstawę opracowania zbiorów prawa handlowego i morskiego prawa zwyczajowego¹⁹.

Wyprawy krzyżowe okresu średniowiecza przyniosły nie tylko spustoszenie i zniszczenie, ale i nasilenie wymiany towarowej. Na przełomie X i XI wieku wzrastała wymiana handlowa pomiędzy miastami włoskimi a miastami muzułmańskimi basenu Morza Śródziemnego. Nawiązanie i utrzymywanie kontaktów handlowych skutkowało potrzebą zapewnienia należytej opieki prawnej, prężnie rozwijających się międzynarodowych stosunków gospodarczych. W tych warunkach wykształcił się kolejny typ instytucji konsularnej – konsul zamorski (*consul ultramarini*)²⁰.

Chrześcijańscy kupcy, zwłaszcza kupcy katalońscy, włoscy i francuscy, nie tylko prowadzili wymianę towarową z krajami arabskimi, ale i osiedlali się w nich. Dla zabezpieczenia swych interesów oraz zwiększenia bezpieczeństwa obrotu handlowego, zakładane przez nich osady kupieckie łączyły się w większe korporacje (agencje, faktorie). W granicach autonomii, przyznanej im przez władze miejscowe, kolonie te rządziły się swoim prawem ojczyzmem. Dla rozstrzygania sporów kupcy wybierali spośród siebie konsula, który nadto reprezentował ich przed lokalnymi organami, czy urzędnikami²¹.

Pomimo klęski wypraw krzyżowych, muzułmańscy władcy utrzymali uprawnienie chrześcijańskich kupców do tworzenia kolonii kupieckich na obszarze państw arabskich. Faktorie zachowały swoją niezależność, a ich mieszkańcy nadal, zgodnie z zasadą personalności, podlegali swemu prawu ojczyzmemu.

¹⁸ W VII wieku dekrety cesarzy bizantyjskich zebrane zostały w jednym zbiorze pod nazwą *Basilica*. Zwyczaje morskie spisane zostały pomiędzy VII i IX wiekiem i zawarte w zbiorze zwanym *Lex Rhodia*. Szerzej na ten temat: J. Sutor, *Prawo...*, s. 388; K. Libera, *Prawo...*, s. 6.

¹⁹ Szerzej na ten temat: K. Libera, *Prawo...*, s. 7-8; J. Makowski, *Podręcznik...*, s. 157.

²⁰ W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 228.

²¹ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 25-26.

Uprawnienia konsułów zamorskich zostały wzmocnione przez tzw. umowy kapitulacyjne²². Kapitulacje udzielane były przez miejscowego władcę muzułmańskiego chrześcijańskim konsułom i koloniom kupieckim. Na mocy postanowień kapitulacyjnych, faktorie kupieckie uzyskiwały szereg gwarancji i uprawnień, które przyznawały im uprzywilejowaną pozycję na terenie obcego państwa. Dzięki kapitulacjom kolonie pozyskiwały zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia, a także wyłączenie spod jurysdykcji miejscowej. Warto wskazać, że podobne uprawnienia wprowadziło Cesarstwo Bizantyjskie przyznając prawo do osiedlania się w Konstantynopolu nie tylko kupcom łacińskim, ale i ruskim²³.

Na czele jednonarodowej korporacji kupieckiej stał konsuł zamorski. Stanowisko to zajmował jeden z obywateli danego miasta, wybierany corocznie w głosowaniu, spośród wszystkich kupców, albo powoływany na czas określony przez właściwy cech miasta ojczystego²⁴.

Warunkiem wybieralności na stanowisko konsuła, było posiadanie przez kandydata do tej funkcji obywatelstwa danego miasta. Przykładowo status morski Ankony z 1397 r. w art. XLVIII stanowi, że „obywatele Ankony, którzy podróżować będą poza Ankoną, jeżeli liczba ich przekraczać będzie sześciu, muszą powołać jednego spośród siebie jako konsuła, na wypadek gdyby powstał spór [...]”. W przypadku przekroczenia liczby sześciu obywateli i w braku konsuła Ankony w danym mieście „Ankonikańczyk, który będzie chciał pozwać innego Ankonikańczyka poza Ankoną, w Syrii lub w innym miejscu, będzie obowiązany wziąć jako konsuła mieszczanina Ankony”²⁵.

Funkcja konsuła nie sprowadzała się do rozstrzygania sporów pomiędzy kupcami (konsuła zamorskiego nazywano również konsulem jurysdykcyjnym) i do reprezentowania obywateli kolonii wobec władz miejscowych²⁶. Obowiązki konsularne rozciągały się nadto na wykonywanie zadań administracyjnych oraz porządkowych²⁷. Za usługi konsularne konsuł zamorski pobierał opłaty, ustalone w sposób miejscowo przyjęty. Nadto korzystał ze zwolnień od opłat i podatków skarbowych.

²² Szerzej na ten temat: W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 231-234.

²³ Szerzej na ten temat: K. Libera, *Prawo...*, s. 10; W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 229.; J. Makowski, *Podręcznik...*, s. 157-158.

²⁴ K. Libera, *Prawo...*, s. 9.

²⁵ K. Libera, *Instytucja konsuła honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, *Zeszyty Naukowe SGPiS* 1958, Nr 6, s. 43-44.

²⁶ J. Sutor, *Prawo...*, s. 388.

²⁷ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 19.

Z czasem praktyka powoływania na konsula w drodze wyboru rozpowszechniła się także na terenie Europy i przyczyniła się do powstania instytucji konsula wybieralnego (*consul electus*). W XIII wieku obywatele miast śródziemnomorskich, prowadzących ożywiony handel z Anglią, Francją, czy Flandrią, nierzadko, obok źródła utrzymania, znajdowali w tych krajach miejsce osiedlenia. Powstałe w ten sposób enklawy cudzoziemskie utrwaliły zwyczaj wybierania ze swego grona naczelnika kolonii kupieckiej, zwanego konsulem²⁸.

Podkreślić należy, iż status prawny poszczególnych faktorii kupieckich był różnorodny. Zasady funkcjonowania faktorii kupieckich określała każdorazowo umowa pomiędzy zainteresowanymi miastami, albo przywilej przyznawany kolonii jednostronnie przez miasto ojczyste. Pozycja prawna kolonii w państwach europejskich była zbliżona do sytuacji prawnej kolonii kupieckich w krajach muzułmańskich.

U schyłku średniowiecza instytucja konsula wybieralnego uległa znacznemu wzmocnieniu i stała się podstawową formą opieki oraz nadzoru nad członkami faktorii kupieckich. Konsulom wybieralnym przyznano szerokie kompetencje. Obok opieki i ochrony współobywateli, obarczono ich obowiązkiem utrzymywania porządku w granicach kolonii i nakazem ścigania popełnianych na jej terenie przestępstw. Do zakresu funkcji konsularnych należała reprezentacja korporacji w stosunkach zewnętrznych oraz stanie na straży przestrzegania i obrony przywilejów uzyskanych od władz miejscowych. W granicach kompetencji konsułów wybieralnych pozostała jurysdykcja sądowa nad obywatelami kolonii kupieckiej²⁹.

Konsul wybieralny sprawował swoje funkcje niezależnie od miasta ojczystego i nie był uznawany za przedstawiciela jego interesów. Ponieważ konsul wybieralny nie był urzędnikiem państwa macierzystego, nie utrzymywał z nim oficjalnych stosunków, a za swe działania odpowiadał jedynie przed kolonią kupiecką.

W początkach XIII wieku w krajach południowoeuropejskich zaczęto powoływać konsułów spośród obywateli miejscowych (*consules hospites*)³⁰. Tym samym odstąpiono od zasady wyłaniania konsula spośród własnych obywateli, a wykonywanie władzy sądowej powierzono obcemu obywatelowi. Powstały dwie

²⁸ Konsul wybieralny nazywany był aldermanem, bailem, konserwatorem, protektorem lub gubernatorem. Szerzej na ten temat: K. Libera, *Instytucja...*, s. 44.

²⁹ K. Libera, *Prawo...*, s. 11.

³⁰ Szerzej na temat: K. Libera, *Instytucja...*, s. 45; J. Sutor, *Prawo...*, s. 389.

odrębne kategorie konsułów: konsul posiadający obywatelstwo miasta ojczystego kolonii kupieckiej i konsul posiadający obywatelstwo miasta położenia kolonii.

Obowiązujący do dziś, zwyczaj uzyskania zgody od państwa przyjmującego na podjęcie i wykonywanie funkcji konsularnych przez nowo ustanowionego konsula, narodził się w epoce średniowiecza. Przywilej ten udzielany był konsulowi przez miejscowe władze i na zachodzie nosił nazwę *exequatur*, a na wschodzie *beratu* ³¹.

Konsul wybieralny, jako szef faktorii, wybierany był przez większość średniowiecznych kolonii kupieckich. W ligii hanzeatyckiej około stu kolonii ustanowiło swoich konsułów, korporacje katalońskie powołały ich ponad pięćdziesięciu.³² W XV wieku konsulowie zaczęli być ustanawiani także w innych krajach. Przykładowo w Anglii i Holandii urzędowali konsulowie włoscy, a w państwach skandynawskich konsulowie angielscy ³³.

W okresie absolutyzmu, w wyniku wzmocnienia suwerenności państwowej i rozszerzenia zakresu władzy królewskiej, doszło do znaczących przeobrażeń zasad funkcjonowania organów opieki konsularnej. Nasiliło się dążenie do podporządkowania ogółu obywateli przebywających na terytorium danego państwa jego prawu i sądownictwu wewnętrznemu. Państwa absolutystyczne zmierzały do objęcia pełnej kontroli nad swymi obywatelami przebywającymi poza granicami kraju. Władze państwa macierzystego niechętnie oddawały władzę nad koloniami kupieckimi w ręce wybieralnych konsułów.

W XVI wieku następuje znaczny spadek popularności i znaczenia instytucji konsula. Zbiega się to w czasie z wprowadzeniem do obrotu międzynarodowego instytucji stałych misji dyplomatycznych. Przedstawiciele dyplomatyczni stali się oficjalnymi reprezentantami interesów państwa wysyłającego. W ich ręce przekazano także opiekę nad pozostającymi poza granicami państwa współobywatelami, w tym także konsulami. Również sytuacja gospodarcza zubożałej w wyniku długotrwałych wojen Europy oraz wyraźne spowolnienie gospodarki nie sprzyjało dalszemu rozwojowi instytucji konsula ³⁴.

Wszystko to doprowadziło do spadku znaczenia instytucji konsułów, a w szczególności wpłynęło na ograniczenie zakresu wykonywanych przez nich funkcji porządkowych i jurysdykcyjnych. Znacznemu ograniczeniu uległ katalog funkcji

³¹ W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 230.

³² K. Libera, *Prawo...*, s. 12.

³³ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 19.

³⁴ J. Sutor, *Prawo...*, s. 389.

konsularnych. Konsulowie przestali pełnić funkcje porządkowe w faktoriach kupieckich, odebrano im także władzę sądową nad obywatelami kolonii. Obowiązki konsula sprowadzono do sprawowania opieki nad współobywatelami oraz ochrony interesów państwa wysyłającego w zakresie handlu międzynarodowego i żeglugi morskiej³⁵.

Niechęć do instytucji konsula była tak daleko rozwinięta, że niektóre państwa zobowiązywały się do rezygnacji z instytucji konsula w stosunkach wzajemnych. Stanowisko tego typu popierano tezą, iż instytucja konsula honorowego nie ma charakteru przedstawicielskiego i interesy państwa wysyłającego oraz jego obywateli reprezentować może jedynie przedstawiciel dyplomatyczny. Rozwiązanie takie przyjęto w Traktacie Wersalskim z 1739 r. zawartym pomiędzy Francją a Niderlandami³⁶.

W zawieranych w tym okresie umowach międzynarodowych, zauważyć można odstępstwo od stosowania pojęcia „konsul” dla określenia osób, którym powierzano wykonywanie funkcji konsularnych. Urzędnikom pełniącym obowiązki konsularne przypisywano termin agenta, czy rezydenta³⁷.

Podczas, gdy w krajach europejskich w omawianym okresie zauważyć można spadek popularności i znaczenia instytucji konsula jego pozycja na wschodzie uległa umocnieniu. System umów kapitulacyjnych, wprowadzony do stosunków międzynarodowych w średniowieczu, uległ tam dalszemu rozwojowi. Na mocy kapitulacji miejscowy władca oddawał władzę sądową w ręce obcych konsulów. Urzędnikom konsularnym przyznano pełną jurysdykcję nad współobywatelami, zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych³⁸.

Pierwszą umową kapitulacyjną o znaczeniu ogólnym była kapitulacja zawarta pomiędzy królem francuskim Franciszkiem I a sułtanem Sulejmanem Wspaniałym w 1535 r.. Na mocy postanowień tej umowy Francja mogła ustanawiać swoich konsulów na obszarze miasta Konstantynopol. Konsulom przekazano rozstrzyganie sporów w sprawach karnych i cywilnych, w których stroną był obywatel francuski oraz powierzono im pełnienie funkcji porządkowych w koloniach kupieckich³⁹.

³⁵ W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 235.

³⁶ Traktat ten zobowiązywał strony do nieprzyjmowania konsulów (nie tylko konsulów honorowych, ale i zawodowych), tym samym wprowadzając zasadę eliminacji konsulów ze wzajemnych stosunków międzynarodowych; M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 27.

³⁷ Szerzej na ten temat: K. Libera, *Prawo...*, s. 13-14.

³⁸ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 27.

³⁹ Szerzej na ten temat: J. Makowski, *Podręcznik...*, s. 279-280.

Umowa ta stała się wzorem dla kolejnych kapitulacji np. weneckiej z 1540 r., czy genueńskiej z 1612 r. Umowy kapitulacyjne oprócz przepisów regulujących instytucję konsula, formułowały zasadę wolności handlu i żeglugi, zasadę wolności religijnej oraz wprowadzały zakaz gorszego traktowania obcokrajowców pod względem fiskalnym np. w sprawach spadkowych ⁴⁰.

W następstwie wyżej omówionych przemian konsul przestał być wybieranym przez niezależną kolonię reprezentantem interesów kupieckich, a stał się przedstawicielem państwa w sprawach dotyczących międzynarodowych kontaktów gospodarczych. Osoby piastujące stanowisko konsula nadal należały do elit gospodarczych danego kraju i korzystały z szeregu przyznawanych im przywilejów.

Konsul, jako wysłannik państwa, zaczął być powoływany przez centralne organy władzy. W Anglii już w XV wieku konsulowie powoływani są przez króla na podstawie listów komisyjnych, a od XVI wieku przy ustanawianiu konsula przestają być uwzględniane wnioski i petycje zainteresowanych wyborem kupców ⁴¹. Wprowadzona przez francuski Ordonans Morski Colberta z 1681 r., zasada powoływania konsulów francuskich na podstawie królewskich listów komisyjnych, stała się wzorem dla pozostałych państw europejskich. Akt ten stanowi jednoznacznie, że „nikt nie będzie mógł podawać się za konsula Narodu Francuskiego, nie mając” listów komisyjnych ⁴².

W epoce absolutyzmu wykształciły się dwie odrębne kategorie konsulów: *consules missi* i *consules electi*. Konsulowie pierwszej grupy byli urzędnikami delegowanymi przez władze państwowe, w celu wykonywania określonych funkcji konsularnych na terenie obcego państwa. Konsulowie należący do drugiej kategorii wyłaniani byli w drodze wyboru, spośród kupców zamieszkałych na stałe w miejscu pełnienia obowiązków konsularnych.

Rozróżnienie to nie jest tożsame ze współcześnie rozumianym podziałem na zawodowych i honorowych urzędników konsularnych ⁴³. Podkreślić należy, że do końca XIX wieku, brak obywatelstwa państwa wysyłającego, nie stanowił przeszkody dla ustanowienia danej osoby urzędnikiem konsularnym tego państwa. Obcokrajowiec mógł piastować zarówno urząd *consula missus*, jak i *consula*

⁴⁰ J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922, s. 80-81.

⁴¹ Postanowienia Ordonansu Morskiego wprowadziły zasadę ustanawiania konsula na podstawie listów komisyjnych, które wydawane były przez głowę państwa; K. Libera, *Instytucja...*, s. 46.

⁴² Tamże

⁴³ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 20.

electusa. Taka praktyka wywodziła się jeszcze ze średniowiecznego zwyczaju ustanawiania tzw. consules hospites.

Urzędnicy konsularni za dokonywanie czynności konsularnych pobierali opłaty od stron, na rzecz których działali, lub czerpali pożytki z określonych dóbr. Póki państwo wysyłające nie wypłacało konsulowi stałego wynagrodzenia za wykonywanie funkcji konsularnych, konsul zachowywał uprawnienie do zajmowania się dodatkową działalnością zarobkową. Każdy konsul, który pobierał od osób zainteresowanych opłaty konsularne, niezależnie od sposobu, w który został powołany, mógł zajmować się prowadzeniem działalności pobocznej. Prawo konsula do prowadzenia działalności handlowej formułowała bezpośrednio francusko-hiszpańska konwencja konsularna z 1788 r. Konwencja ta zrównywała prawa i obowiązki urzędnika konsularnego zajmującego się handlem z prawami i obowiązkami innych kupców ⁴⁴.

Pierwszych konsulów zawodowych ustanowiła Anglia, która w XVI wieku zaczęła powoływać tego rodzaju urzędników konsularnych we Włoszech i w Niderlandach ⁴⁵. Na szerszą skalę konsulów zawodowych zaczęto powoływać pod koniec XVIII wieku. W Polsce pierwszy konsul zawodowy powołany został w Chersoniu w 1792 r. (urzędników konsularnych określano wówczas mianem rezydentów lub komisarzy królewskich) ⁴⁶.

W okresie rewolucji przemysłowej końca XVIII i początku XIX wieku następuje powrót do instytucji konsula. Postęp techniczny, usprawnienie transportu oraz pojawienie się nowych środków komunikacji, sprzyjał szybkiemu rozwojowi handlu i żeglugi. Dla ułatwienia kontaktów gospodarczych, państwa europejskie powszechnie wprowadzają instytucję konsula i rozbudowują sieć urzędów konsularnych. Funkcje urzędników konsularnych sprowadzały się w szczególności do ochrony interesów handlowych, zarówno państwa wysyłającego, jak i jego obywateli. Konsul odgrywał ważną rolę w nawiązywaniu i podtrzymywaniu międzynarodowych kontaktów gospodarczych oraz zdobywaniu nowych rynków zbytu. Czas rewolucji przemysłowej, to również lata nasilenia procesów emigracyjnych. Urzędy konsularne nie tylko zapewniały migrującym osobom

⁴⁴ K. Libera, *Instytucja...*, s. 47.

⁴⁵ J. Sutor, *Prawo...*, s. 390.

⁴⁶ E. Pałyga, *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970, s. 5.

konieczną opiekę i pomoc. Stały się także instytucją umożliwiającą emigrantom i ich potomkom utrzymywanie stałej, nieprzerwanej więzi z krajem pochodzenia.

Zarysowany już w okresie absolutyzmu podział na *consules missi* i *consules electi* w XIX wieku został wyraźnie rozwinięty. W okresie tym ukształtowały się dwie odrębne instytucje konsularne: zawodowi i honorowi urzędnicy konsularni. Konsulowie wysyłani przez państwo (*consules missi*) stali się urzędnikami zawodowymi. Otrzymywali oni stałe wynagrodzenie i wiązała ich z państwem wysyłającym stosunek pracy. Coraz częściej ustawodawstwa wewnętrzne poszczególnych państw wprowadzały zakaz wykonywania przez konsula pobocznej działalności, stanowiącej dla niego dodatkowe źródło dochodu. Ponieważ konsul zawodowy stał się etatowym urzędnikiem państwowym, wykonywanie nałożonych na niego obowiązków konsularnych stało się jego podstawowym zadaniem i to im powinien był się poświęcać w całości.

Wiek XIX przyniósł istotne zmiany w zasadach ustanawiania konsułów. Przy mianowaniu urzędników konsularnych zaczęło odgrywać rolę posiadane przez nich obywatelstwo. Przez pojęcie obywatelstwa rozumieć należy trwały węzeł prawny łączący osobę fizyczną z państwem, jako podmiotem prawa międzynarodowego⁴⁷. Obywatelstwo stanowi o ogóle praw i obowiązków osoby fizycznej wobec państwa. Państwo sprawuje nad swoimi obywatelami opiekę dyplomatyczną i konsularną, a jego obowiązkiem jest przyjęcie własnego obywatela na swoim terytorium. Osoba fizyczna podlega jurysdykcji państwa, z którym związana jest węzłem prawnym obywatelstwa. Jurysdykcja ta może być wykonywana na obszarze innego państwa, pod warunkiem wyrażenia przez nie zgody na te działania. Często z obywatelstwem danego państwa związany jest obowiązek odbycia na jego terytorium służby wojskowej, co skutkuje przyznaniem państwu prawa do wezwania swojego obywatela przebywającego na terytorium obcego państwa do powrotu.

Jako podstawowy sposób nabycia obywatelstwa wskazać należy urodzenie. Nabycie obywatelstwa w ten sposób może nastąpić w oparciu o zasadę prawa krwi (*ius sanguinis*), albo prawa ziemi (*ius soli*). Według zasady prawa krwi obywatelstwo osoby fizycznej określa się według obywatelstwa posiadanego przez jego rodziców. Zgodnie z zasadą prawa ziemi obywatelstwo jednostki jest niezależne od obywatelstwa jej rodziców, lecz od miejsca urodzenia danej osoby. W praktyce

⁴⁷ R. Bierzanek, J. Simonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 254.

międzynarodowej nierzadkie jest łączenie obu wyżej wymienionych zasad, co prowadzić może do nabycia obywatelstwa dwóch państw (państwa miejsca urodzenia i państwa obywatelstwa rodziców).

Powołanie na stanowisko konsula zawodowego uzależniano od posiadania obywatelstwa państwa wysyłającego. Przykładowo, ustawa niemiecka z 8 listopada 1867 r. w § 7 stanowi, iż „tylko ten może być mianowany konsulem zawodowym (consul missus), kto jest obywatelem konfederacji przez urodzenie ...”⁴⁸. Podobne ograniczenie wprowadziło prawo kolumbijskie oraz ustawodawstwa innych państw. Zawierane w omawianym okresie, umowy międzynarodowe nie zawsze zawierały postanowienia w kwestii obywatelstwa konsula zawodowego. Tym samym znajdowały zastosowanie normy prawa wewnętrznego, regulujące powyższe zagadnienie⁴⁹.

Konsulowie honorowi (consules electi) wykonywali funkcje konsularne na podstawie umowy zawieranej z państwem wysyłającym⁵⁰. Obywatelstwo konsula electusa miało znaczenie marginalne, ponieważ nie był on uznawany za urzędnika państwowego. Konsulem honorowym mógł zostać zarówno obywatel państwa wysyłającego, jak i obywatel państwa przyjmującego. Na stanowisko konsula honorowego można było powołać także osobę posiadającą obywatelstwo państwa trzeciego. Konsul honorowy, który nie był obywatelem państwa wysyłającego, ani przyjmującego powinien był zamieszkiwać na stałe w miejscu wykonywania czynności konsularnych⁵¹.

Ponieważ konsul electus nie otrzymywał stałego wynagrodzenia od państwa wysyłającego, nie dotyczył go, obowiązujący wobec konsułów zawodowych, zakaz prowadzenia dodatkowej działalności zarobkowej. W odróżnieniu od konsula zawodowego, honorowy urzędnik konsularny, mógł podejmować i prowadzić każdy rodzaj działalności zarobkowej, w tym działalność handlową⁵². Przysługiwało mu prawo do pobierania opłat od osób, na rzecz których podejmował czynności konsularne. Część uzyskanych w ten sposób dochodów konsul honorowy mógł, za zgodą państwa wysyłającego, przeznaczyć na utrzymanie placówki konsularnej.

⁴⁸ K. Libera, *Instytucja...*, s. 49.

⁴⁹ Tamże

⁵⁰ J. Sutor, *Prawo...*, s. 388.

⁵¹ W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 237.

⁵² K. Libera, *Instytucja...*, s. 51.

W XIX wieku instytucja konsula honorowego weszła na stałe do praktyki konsularnej większości państw i zaczęła odgrywać znaczącą rolę w realizacji polityki zagranicznej państwa wysyłającego.

Podkreślić jednak należy, iż ustawodawstwa wewnętrzne poszczególnych państw w sposób różnoraki regulowały zagadnienia związane z instytucją konsula honorowego. Przykładowo Niemcy zrezygnowały z wprowadzenia do swego wewnętrznego porządku prawnego przepisów dotyczących honorowego urzędu konsularnego. Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone Ameryki przyjęły tzw. system mieszany, opierając swoją służbę konsularną na zawodowych i honorowych urzędach konsularnych⁵³.

Podstawowym argumentem, przemawiającym za jej szerokim zastosowaniem w stosunkach konsularnych, stały się względy natury finansowej. Konsul honorowy nie pobierał uposażenia od państwa wysyłającego. Utworzenie i utrzymanie sieci honorowych placówek konsularnych, a tym samym zapewnienie opieki konsularnej większej ilości obywateli, nie wymagało nakładów finansowych ze strony państwa wysyłającego. Umożliwiało to zwiększenie liczby urzędów konsularnych i ustanawianie ich tam, gdzie podyktowane to było potrzebami faktycznymi.

Dla państwa wysyłającego nierzadko łatwiej i korzystniej jest wyłonić konsula z grona miejscowych przedsiębiorców, czy finansistów. Na stanowisko konsula honorowego powoływano w większości obywateli państwa przyjmującego, dlatego przyznawany mu zakres przywilejów i immunitetów konsularnych był znacznie węższy, aniżeli w przypadku zawodowego urzędnika honorowego⁵⁴. Honorowy urzędnik konsularny wybierany był spośród osób zamożnych i znanych, które zajmowały znaczące miejsce w lokalnej społeczności.

Najczęściej konsul honorowy wyłaniany był ze środowiska kupieckiego, dzięki czemu dysponował rozległą wiedzą w przedmiocie miejscowych rynków zbytu i utrzymywał kontakty z lokalnymi przedsiębiorcami. Dzięki dobrej znajomości miejscowych stosunków, honorowy urzędnik konsularny był gwarantem dobrych kontaktów pomiędzy miejscowymi władzami, czy elitami a misjami dyplomatycznymi, konsulami zawodowymi i przedstawicielstwami handlowymi. Instytucja ta stała się jednym ze środków wykorzystywanych przez państwa dla

⁵³ Z. Czubiński, *Instytucja...*, s. 11.

⁵⁴ R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 290.

nawiązywania i rozwijania międzynarodowych kontaktów handlowych oraz zdobywania coraz szerszych rynków zbytu dla produktów rodzimych państwa wysyłającego.

Na początku XX wieku liczba honorowych placówek konsularnych wielu państw, przewyższała już liczbę zawodowych urzędów konsularnych. Przykładowo Austro-Węgry posiadały w tym okresie 396 konsulów honorowych i 91 zawodowych, a w Niemczech na 672 urzędników konsularnych, przypadało aż 531 konsulów honorowych ⁵⁵.

⁵⁵ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 22.

1.2. HONOROWY URZĘDNIK KONSULARNY - ODRĘBNA KATEGORIA KONSULARNA

Normy prawa międzynarodowego uznają konsula honorowego i zawodowego za odrębne, lecz równorzędne kategorie organów konsularnych państwa wysyłającego.

Pomimo faktu, iż przepisy prawa międzynarodowego posługują się określeniem „konsul honorowy” czy „konsulat honorowy”, instytucje te pozostają niezdefiniowane⁵⁶. Z chwilą wyodrębnienia pod koniec XIX wieku dwóch grup konsulów: zawodowych i honorowych próby zdefiniowania pojęcia „konsul honorowy” podejmowane były wielokrotnie, nie doprowadziły jednak do wypracowania takich definicji⁵⁷.

Głosy przemawiające za sprecyzowaniem pojęcia „konsul honorowy” pojawiły się już w 1896 r., podczas obrad Instytutu Prawa Międzynarodowego w Wenecji. Zauważono wówczas potrzebę wyraźnego rozgraniczenia instytucji „konsula honorowego” i „konsula zawodowego” oraz podkreślano ujemne strony zrównania tych pojęć, ich zakresów, a także funkcji konsularnych zawodowego i honorowego urzędnika konsularnego.

Warto zauważyć, iż pojawiły się głosy wskazujące na konieczność całkowitego zniesienia instytucji konsula honorowego. Proponowano ograniczenie służby konsularnej do służby zawodowej i określania konsula honorowego mianem agenta konsularnego⁵⁸. Tak stanowcze stanowisko w tej sprawie zajął E. Engelhardt, który apelował o uznanie honorowych urzędów konsularnych za podrzędną, mającą marginalne znaczenie dla państwa wysyłającego kategorię placówek konsularnych⁵⁹. Podkreślał zalety zawodowych urzędów konsularnych, wskazując na ujemne konsekwencje zrównania obu kategorii konsularnych. Szczególne znaczenie przypisywał on odpowiedniemu przeszkoleniu konsulów zawodowych⁶⁰.

⁵⁶ L. T. Lee, *Consular Law and Practice*, Oxford 1991, s. 58.

⁵⁷ K. Libera, *Instytucja...*, s. 51.

⁵⁸ K. Libera, *Instytucja...*, s. 53-55.

⁵⁹ Z. Czubiński, *Instytucja...*, s. 11.

⁶⁰ K. Libera, *Instytucja...*, s. 54.

Ostateczna wersja projektu kodyfikacji prawa międzynarodowego wprowadzała wyraźny podział na konsulów zawodowych i konsulów honorowych. Tytuł konsula przyznano jedynie tym przedstawicielom służby zagranicznej, którzy będąc obywatelami reprezentowanego przez siebie państwa nie wykonują żadnych innych funkcji poza funkcjami konsularnymi (*consules missi*). Konsulowie będący obywatelami państwa ustanawiającego, którzy wykonują jakąkolwiek inną funkcję lub zawód oraz konsulowie, którzy przez swe obywatelstwo podlegają bądź to państwu miejsca ustanowienia, bądź też innemu państwu, niezależnie od tego czy wykonują, czy też nie wykonują innych funkcji lub zawodów, nosić mieli tytuł agenta konsularnego ⁶¹. Tym samym podkreślono niższy stopień i podległość konsuli honorowych względem zawodowych urzędników konsularnych.

Instytucja konsula honorowego jeszcze wielokrotnie stanowiła przedmiot krytyki. Przykładowo, za likwidacją sieci konsulatów honorowych opowiedział się sprawozdawca Komitetu Ekspertów Ligi Narodów dla stopniowej kodyfikacji prawa międzynarodowego - J. G. Guerrero ⁶². W sprawozdaniu przedłożonym Komitetowi w 1927 r. podkreślił on, iż zawodowe urzędy konsularne stanowią gwarancję dla należytego wykonywania funkcji konsularnych, dysponując wykwalifikowaną i odpowiednio przeszkoloną zawodową kadrą urzędniczą. Stanowczo opowiadał się on za likwidacją honorowych urzędów konsularnych, wskazując ich marginalną rolę w rozwoju i utrzymywaniu stosunków międzynarodowych. Podkreślał, iż dla większości konsulów honorowych wykonywanie powierzonych im przez państwo wysyłające obowiązków konsularnych stanowi jedynie dodatkowy rodzaj działalności, zaś większość czasu poświęcają prowadzeniu własnej działalności zawodowej ⁶³. J. G. Guerrero krytykował spadek prestiżu zawodu konsula, spowodowany zaniżonym poziomem czynności konsularnych i nadużywaniem przywilejów oraz korzyści, związanych z zajmowaniem stanowiska konsula honorowego ⁶⁴.

Problem ten pojawił się także na gruncie przepisów wielostronnej amerykańskiej konwencji konsularnej podpisanej w Hawanie w dniu 20 lutego 1928 r. dotyczącej urzędników konsularnych. Konwencja Hawańska nie wyróżnia kategorii: zawodowego i honorowego urzędnika konsularnego. Przepisy konwencji posługują

⁶¹ *Annuaire de l'Institut de Droit International*, t. XV, s. 304; cyt. za: K. Libera, *Instytucja...*, s. 54.

⁶² Z. Czubiński, *Instytucja...*, s. 12.

⁶³ Szerzej na ten temat: K. Libera, *Instytucja...*, s. 52.

⁶⁴ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 87-88.

się zamiennie pojęciami „konsul” oraz „agent konsularny”, nie definiując ich jednoznacznie. Postanowienia konwencyjne wprowadziły szereg rozgraniczeń, które różnicują położenie prawne poszczególnych kategorii konsulów ⁶⁵.

Konwencja Hawańska uznaje za agenta konsularnego obywatela państwa przyjmującego, który nie prowadzi działalności zawodowej nastawionej na osiągnięcie prywatnych dochodów (art. 15 i 20). W art. 18 i 22 mowa o konsulach, którzy prowadzą inne interesy lub pełnią dodatkowe funkcje poza zakresem obowiązków konsularnych. Dodatkowo w art. 14 i 20 konwencji wymienia się jako odrębną kategorię konsula, który jest obywatelem państwa wysyłającego ⁶⁶.

Normy prawne zawarte w przepisach Konwencji Hawańskiej nie doprowadziły do jasnego i ostatecznego podziału na konsulów honorowych i zawodowych. Konwencja Hawańska nie posługuje się pojęciem „konsul honorowy” czy „konsul zawodowy”, co powoduje poważne problemy interpretacyjne i utrudnia wprowadzenie precyzyjnego podziału pomiędzy tymi kategoriami. Konwencja wymienia różnorakie kategorie urzędników konsularnych, nie wprowadza jednak bezpośrednio podziału na konsulaty honorowe i zawodowe, co dodatkowo utrudnia dokonanie jednoznacznej wykładni tych pojęć. Pomimo faktu, iż widać wyraźnie, że wymienione kategorie konsularne odpowiadają podziałowi na konsulów honorowych i zawodowych, zostały wymienione jedynie pośrednio, niejako przy okazji, w przepisach określających zakres przywilejów i immunitetów poszczególnych grup urzędników konsularnych ⁶⁷.

Podobne kryterium podziału przyjął Harwardzki Zespół Badaczy Prawa Międzynarodowego. W trakcie prac nad konwencją w sprawie położenia prawnego i funkcji konsulów z 1932 r. wyodrębniono dwie grupy urzędników konsularnych: konsulów zawodowych (consuls of career) i innych konsulów, posiadających obywatelstwo państwa przyjmującego (consuls other than consuls of career) ⁶⁸.

Problem opracowania legalnej definicji konsula honorowego podniesiony został również w trakcie obrad Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ. Komisja ta podjęła w 1955 r. prace nad projektem wielostronnej konwencji konsularnej,

⁶⁵ E. Pałyga, *Opieka nad Polakami i interesami polskimi z udziałem konsulów honorowych*, Przegląd Polonijny 1979, z. 4, s. 54.

⁶⁶ LNTS, t. 155, s. 291.

⁶⁷ S. Sawicki, *Konsul honorowy*, Sprawy Międzynarodowe 1987, Nr 7, s. 119.

⁶⁸ Szerzej na ten temat: S. Sawicki, *Funkcje konsula*, Wrocław 1992, s. 32-33.

wybierając na swojego sprawozdawcę J. Žourka⁶⁹. Zasadniczym przedmiotem obrad było określenie jednolitych przepisów międzynarodowych w zakresie stosunków i przywilejów konsularnych. Obok kwestii związanych z określeniem zakresu funkcji i uprawnień konsularnych oraz przywilejów i immunitetów konsularnych, zakresem zainteresowania KMP objęta została także instytucja konsula honorowego.

W trakcie obrad VIII sesji Komisji Prawa Międzynarodowej ONZ w 1956 r. wyodrębniono sześć kryteriów odróżniających konsula honorowego od zawodowego.

Wśród kryteriów odróżniających instytucję konsula honorowego od konsula zawodowego wymieniono: wynagrodzenie, umowę o pracę, wykształcenie, obywatelstwo, wykonywanie innego zawodu oraz zakres przywilejów i immunitetów konsularnych⁷⁰.

Brak wynagrodzenia konsula honorowego jest podstawowym kryterium odróżniającym go od zawodowego urzędnika konsularnego. Konsul honorowy nie pobiera uposażenia od państwa wysyłającego, samodzielnie pokrywając koszty związane z wykonywaniem ciężących na nim obowiązków konsularnych i utrzymaniem urzędu konsularnego. Podkreślić należy, iż konsula honorowego nie łączy z państwem wysyłającym umowa o pracę. Pomiedzy honorowym urzędnikiem honorowym a państwem ustanawiającym nie nawiązuje się stosunek służbowy. Honorowy urzędnik konsularny nie jest urzędnikiem państwa wysyłającego. Konsul honorowy nie ma obowiązku posiadania kwalifikacji i odpowiedniego przeszkolenia, których wymaga się od konsula zawodowego. Dodatkowym kryterium odróżniającym konsula honorowego od zawodowego jest obywatelstwo. Konsulem honorowym może zostać zarówno obywatel państwa wysyłającego, jak i państwa przyjmującego. Najczęstszą praktyką jest ustanawianie na konsula honorowego osoby zamieszkującej w państwie przyjmującym. Osoba piastująca funkcję konsula honorowego może być obywatelem państwa przyjmującego, państwa wysyłającego lub państwa trzeciego. Niewątpliwym walorem takiego rozwiązania jest dobre zaznajomienie z miejscowymi warunkami ekonomicznymi, społecznymi i prawnymi osoby powołanej na stanowisko konsula honorowego. Konsul honorowy ma mniejszy zakres przywilejów i immunitetów konsularnych. Również zakres powierzanych mu funkcji, podyktowany potrzebami występującymi w danym okręgu

⁶⁹ S. Sawicki, *Przywileje i immunitety konsularne*, Wrocław 1989, s. 195.

⁷⁰ W. S. Staszewski, *Rozwój...*, s. 238-239.

konsularnym, jest zazwyczaj węższy, aniżeli w przypadku konsulów zawodowych. Wreszcie konsulowi honorowemu przyznano prawo do wykonywania innego zawodu. Konsul honorowy może prowadzić dodatkową, niezależną od służby konsularnej działalność zawodową.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w projekcie konwencji w sprawie stosunków i przywilejów konsularnych w 1957 r.. Podkreślano walory praktyczne utrzymywania honorowej sieci konsularnej, takie jak mniejszy zakres przywilejów i immunitetów konsularnych oraz korzyści finansowe wynikające z nieodpłatnego wykonywania funkcji przez konsula honorowego. Sprawozdawca J. Žourek jako zaletę wskazywał praktykę wybierania na stanowiska konsulów honorowych handlowców i przedsiębiorców państwa przyjmującego, czyli państwa miejsca wykonywania obowiązków konsularnych ⁷¹.

Próbę zdefiniowania pojęcia „konsul honorowy” podjęto na sesji Komisji Prawa Międzynarodowego w 1959 r.. Za konsula honorowego uznano osobę, która nie otrzymuje stałego wynagrodzenia od państwa wysyłającego i może wykonywać obok powierzonych jej funkcji konsularnych dodatkową działalność zawodową, której celem jest osiągnięcie prywatnego zysku. W ostatecznym projekcie Konwencji nie zawarto jednak wyżej przytoczonej definicji ⁷².

Podczas międzynarodowej konferencji w Wiedniu w 1963 r., która poświęcona była opracowaniu konwencji w sprawie stosunków i przywilejów konsularnych, po raz kolejny podniesiona została kwestia opracowania definicji konsula honorowego. Delegat Portugalii postulował za włączeniem do tekstu opracowywanej konwencji definicji zawodowego i honorowego urzędnika konsularnego. Proponowano włączyć następujące sformułowanie: „1. termin «zawodowy urzędnik konsularny» oznacza każdą osobę, która jest urzędnikiem państwa wysyłającego, otrzymuje regularne wynagrodzenie i nie zajmuje się jakąkolwiek inną działalnością zawodową, prócz wykonywania funkcji konsularnych; 2. pojęcie «honorowy urzędnik konsularny» oznacza każdą osobę, która jest upoważniona do wykonywania funkcji konsularnych i nie spełnia warunków wskazanych w pkt.1.”. ⁷³

⁷¹ S. Sawicki, *Konsul...*, s. 120.

⁷² S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 196.

⁷³ Cyt. za: Z. Czubiński, *Polish New Consular Law – Selected Legal Problems*, Polish Yearbook of International Law 1984, vol. XIII, s. 120-121; por. też: S. Sawicki, *Konsul...*, s. 120-121; Z. Czubiński, *Instytucja...*, s. 8.

Poprawka delegacji portugalskiej proponowała wprowadzenie negatywnej definicji konsula honorowego. Kategorie zawodowych i honorowych urzędników konsularnych miały zostać sobie przeciwstawione. Poprawka delegacji portugalskiej formułowała definicję pozytywną instytucji konsula zawodowego, określając w sposób wyczerpujący zakres znaczeniowy tego pojęcia. Wyodrębnione zostały trzy zasadnicze cechy instytucji zawodowego urzędnika konsularnego: stosunek łączący konsula zawodowego z państwem ustanawiającym, stałe wynagrodzenie za wykonywanie obowiązków konsularnych i zakaz prowadzenia innej, dodatkowej działalności zarobkowej. Każda inna osoba wykonująca funkcje konsularne, która nie spełnia któregośkolwiek z wyżej wymienionych kryteriów, jest konsulem honorowym. Omawiana poprawka, zgłoszona przez przedstawiciela delegacji Portugalii, w ostateczności nie została włączona do końcowego projektu konwencji w sprawie stosunków i przywilejów konsularnych⁷⁴.

Komisja Prawa Międzynarodowego świadomie zrezygnowała z wprowadzenia definicji konsula honorowego w przepisach Konwencji Wiedeńskiej. W trakcie obrad Komisji wielokrotnie pojawiały się głosy krytyki, negujące potrzebę określania kryteriów wyodrębnienia instytucji honorowego urzędnika konsularnego. Wskazywano, iż wystarczającym jest wprowadzenie podziału na konsulów honorowych i zawodowych. Podkreślano, iż wewnętrzne porządki prawne poszczególnych państw pojmują i regulują to pojęcie w odmienny sposób.

Wobec różnorodnej regulacji pojęcia konsula honorowego w wewnętrznych porządkach prawnych państw, członkowie Komisji Prawa Międzynarodowego zauważali trudności związane z opracowaniem wyczerpującej definicji honorowego urzędnika konsularnego. Jednocześnie wiele, szczególnie mniejszych państw, które opierało swoją służbę konsularną na honorowych urzędach, wypowiadało się za zachowaniem odrębnych regulacji prawnych w odniesieniu do instytucji konsula honorowego. Przykładowo stanowisko takie zajęły: Dania, Holandia, czy Szwajcaria, które przywiązywały dużą wagę do utrzymania możliwości powoływania i przyjmowania konsulów honorowych w stosunkach międzynarodowych⁷⁵.

W obliczu tych argumentów, rezygnacja z jednolitej definicji instytucji konsula honorowego wydawała się najkorzystniejszym rozwiązaniem, a kwestię sprecyzowania pojęć honorowego i zawodowego urzędnika konsularnego

⁷⁴ S. Sawicki, *Konsul...*, s. 120.

⁷⁵ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 88.

pozostawiono w gestii poszczególnych państw ⁷⁶. Komisja Prawa Międzynarodowego poświęciła instytucji konsula honorowego odrębny rozdział, podkreślając jej fakultatywny charakter.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 r. wyróżnia dwie kategorie urzędników konsularnych: zawodowych i honorowych, definiuje jednak jedynie pojęcie „urzędnika konsularnego” stanowiąc, iż jest nim każda osoba, łącznie z kierownikiem urzędu konsularnego, upoważniona do wykonywania funkcji konsularnych ⁷⁷. Postanowienia Konwencji Wiedeńskiej nie zdefiniowały pojęcia konsula honorowego.

W świetle przepisów Konwencji Wiedeńskiej, określenie kryteriów definiujących pojęcie konsula honorowego, powinno następować w drodze nawiązywania stosunków konsularnych przez poszczególne państwa. Rozwiązanie takie było możliwe do przyjęcia wobec dostatecznego zwyczajowego sprecyzowania pojęcia konsula honorowego.

Ciekawą propozycję definicji konsula honorowego zaproponował w 1985 r. amerykański prawnik R. M. Jarvis, który postulował zmianę postanowień Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r. w zakresie regulacji dotyczących instytucji konsula honorowego. Według proponowanej przez niego definicji do elementów wyznaczających zakres pojęciowy instytucji konsula honorowego zaliczyć należy brak wynagrodzenia, węższy zakres przywilejów i immunitetów konsularnych oraz uprawnienie do prowadzenia innej działalności zarobkowej. Konsul honorowy powinien posiadać obywatelstwo innego państwa, aniżeli państwo wysyłające. Spełnienie łączne wymienionych czterech przesłanek, miałoby stanowić o honorowym charakterze zajmowanego przez urzędnika konsularnego stanowiska. Podkreślić należy, że przedstawiona wyżej definicja wprowadza postanowienie, według którego uznanie zawodowego lub honorowego charakteru urzędu konsularnego, zależne jest także od innych, występujących w danej sytuacji czynników ⁷⁸. Takie rozwiązanie powoduje, że definicja ta staje się niepełna i nie pozwala na jednoznaczne zakreslenie elementów określających pojęcie konsula honorowego.

⁷⁶ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 60.

⁷⁷ Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98, art. 1 ust. 2 i art. 1 ust. 1 lit. d.

⁷⁸ R. M. Jarvis, *The Honorary Consul In Modern International Practice: Why Article 68 of the Final Act of the United Nations Conference on Consular Relations Should Be Amended to Provide a Uniform Regime for the Sending and Receiving of Honorary Consuls*, *Duquense Law Review* 1985, vol. 23, s. 934 i nast.

Należy zaznaczyć, że tylko nieliczne spośród dwustronnych konwencji konsularnych zawierały, czy zawierają definicję honorowego konsula honorowego. Umowy konsularne ograniczają się do zdefiniowania instytucji konsula honorowego. Przykładowo zgodnie z postanowieniami francusko-brytyjskiej konwencji konsularnej z 1951 r. za zawodowego urzędnika konsularnego uznaje się konsula, który posiada obywatelstwo państwa wysyłającego i nie ma obywatelstwa państwa pobytu oraz nie wykonuje w tym ostatnim żadnej działalności zawodowej, innej niż działalność konsularna⁷⁹.

Wyjątek stanowi dwustronna konwencja konsularna zawarta między Francją a Tunezją z 1972 r. Honorowym urzędnikiem konsularnym jest każda osoba, która oprócz wykonywania funkcji konsularnych, może prowadzić inną działalność zawodową mającą na celu osiągnięcie zysku. Podkreślić należy, że kwestia obywatelstwa posiadanego przez konsula honorowego, w świetle postanowień konwencji, ma znaczenie marginalne. Honorowym agentem konsularnym jest każda osoba, niezależnie od obywatelstwa, której powierzono wykonywania pewnych funkcji konsularnych. Agentowi konsularnemu przyznano również uprawnienie do zajmowania się dodatkową działalnością zawodową nastawioną na zysk⁸⁰.

Podkreślić warto, że większość konwencji konsularnych, których stroną była lub nadal jest Polska, wprowadzała podział na zawodowych i honorowych urzędników konsularnych i dopuszczała stosowanie instytucji konsula honorowego w stosunkach międzypaństwowych, nie zawierając definicji pojęcia honorowego urzędnika konsularnego. Przykładowo polsko-włoska konwencja konsularna z 1935 r. zawierała jedynie postanowienie, że konsulowie zawodowi powinni być zawsze obywatelami państwa, które ich mianuje⁸¹. Podobne rozwiązanie zawierała konwencja polsko-węgierska z 1938 r.⁸². Brak umownych regulacji prawnych w tym zakresie, możliwy był wobec jednorodnego zwyczajowego pojmowania i stosowania instytucji konsula honorowego. Jednocześnie rozwiązanie takie było wynikiem trudności, jakie pojawiały się przy próbach precyzyjnego i dostatecznego wskazania elementów, stanowiących podstawę podziału na zawodowych i honorowych urzędników konsularnych.

⁷⁹ Journal Officiel, Lois et Decrets 1954, s. 5702; cyt.za: K. Libera, *Instytucja...*, s. 51.

⁸⁰ United Nations Treaty Series UNTS, t. 939, s. 262; por: S. Sawicki, *Konsul...*, s. 121.

⁸¹ Dz. U. 1936, Nr 43, poz. 317.

⁸² Dz. U. 1938, Nr 15, poz. 100.

Prawa wewnętrzne poszczególnych państw rzadko definiują pojęcie konsula honorowego. Polskie prawo konsularne nie formułuje definicji legalnej pojęcia konsula honorowego.

Ustawa o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z 1984 r. stanowi, że 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 (art. 5 ust. 2). Polska ustawa konsularna nie definiuje pojęcia konsula honorowego⁸³.

Definicji takiej nie zawierało także zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsulów honorowych z 1986 r. Akt ten stanowił, że konsul honorowy za wykonywanie swych funkcji nie otrzymuje wynagrodzenia i nie nabywa uprawnień przyznawanych przez polskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych⁸⁴. Również kolejne zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych o konsulach honorowych z 1993 r. nie określało pojęcia konsularnego urzędnika honorowego⁸⁵.

Do chwili obecnej w wewnętrznych porządkach państw i w prawie konwencyjnym, występują rozbieżności w określaniu pojęcia honorowego i zawodowego konsula. Charakter prawny i definicja każdej z tych kategorii nie są jasno sprecyzowane. Poszczególne państwa w różny sposób formułują katalog cech instytucji konsula honorowego.

⁸³ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

⁸⁴ M.P. 1986, Nr 13, poz. 93.

⁸⁵ M. P 1993, Nr 21, poz. 229.

1.3. KONWENCJA WIEDEŃSKA O STOSUNKACH KONSULARNYCH Z 1963 R. W ODNIESIENIU DO INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO

Współczesne prawo konsularne opiera się na wielostronnych umowach międzynarodowych, w szczególności na Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r. o stosunkach konsularnych oraz na Konwencji Hawańskiej o urzędnikach konsularnych z 1928 r., a także na dwustronnych konwencjach konsularnych i międzynarodowym prawie zwyczajowym⁸⁶. Oprócz dwustronnych i wielostronnych umów konsularnych jako źródło prawa konsularnego wymienić należy akty prawa wewnętrznego⁸⁷.

Próby kodyfikacji prawa konsularnego podejmowane były w przeszłości już wielokrotnie. Dyskusję nad opracowaniem kodeksu prawa konsularnego, prowadził przykładowo Instytut Prawa Międzynarodowego na sesjach: w Lozannie (1888 r.), Hamburgu (1891 r.) i Genewie (1892 r.). W trakcie obrad prowadzonych w Wenecji (1896 r.) zatwierdzono projekt konwencji w sprawie immunitetów konsularnych, na który składało się 21 artykułów⁸⁸. Również Harwardzki Zespół Badaczy Prawa Międzynarodowego, w trakcie prac nad konwencją w sprawie położenia prawnego i funkcji konsulów z 1932 r., opracował projekt statusu prawnego konsulów (w tym konsulów honorowych)⁸⁹. Znaczącym krokiem w procesie kodyfikacyjnym prawa konsularnego, było przyjęcie w 1928 r. na VI Konferencji Panamerykańskiej w Hawanie konwencji dotyczącej urzędników konsularnych. Pomimo regionalnego charakteru Konwencji Hawańskiej, miała ona wpływ na kształtowanie międzynarodowej praktyki konsularnej, a wiele jej postanowień znalazło

⁸⁶ Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 r.; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁸⁷ Na przykład polska ustawa o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów z 1924 r.; (Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944) zastąpiona ustawą o funkcjach konsulów z 1984 r.; (Dz. U. 1984, Nr 9, poz. 34).

⁸⁸ J. Sutor, *Prawo...*, s. 395.

⁸⁹ K. Libera, *Instytucja...*, s. 51.

odzwierciedlenie w dwustronnych umowach konsularnych, zawieranych nie tylko przez państwa amerykańskie, ale i kraje europejskie.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych, stanowiąca podstawowe źródło współczesnego prawa konsularnego, zawarta została dnia 24 kwietnia 1963 r., a weszła w życie dnia 19 marca 1967 r.⁹⁰. Jest to pierwsza kodyfikacja konsularnego prawa międzynarodowego.

Jeszcze w trakcie prac Komisji Prawa Międzynarodowego podkreślano, że dąży ona do jak najpełniejszego odzwierciedlenia prawa zwyczajowego w normach konwencyjnych. W takim rozwiązaniu widziano gwarancję przyjęcia i stosowania norm konwencyjnych przez możliwie dużą liczbę państw. Jednocześnie podkreślano, że praca Komisji „stanowi kodyfikację i postępowy (stopniowy) rozwój.” Zauważano potrzebę włączenia w tekst Konwencji Wiedeńskiej rozwiązań, których nie opracowała doktryna, i których brak w dotychczasowej praktyce⁹¹. Przepisy konwencji stanowią odzwierciedlenie obowiązujących przed jej opracowaniem norm i zasad prawa zwyczajowego, zawartych w szczególności w postanowieniach licznych dwustronnych konwencji konsularnych. W postanowieniach konwencyjnych znaleźć można również nowe regulacje, wskazujące na jej postępowy charakter.

Konwencja odwołuje się w preambule do celów i zasad Karty Narodów Zjednoczonych w odniesieniu do zachowania suwerenności państw, utrzymania pokoju i bezpieczeństwa, a także rozwijania przyjaznych stosunków pomiędzy narodami.

Zakres obowiązywania nowych postanowień ogranicza się do państw – stron konwencji, ale zawarte w jej tekście normy zwyczajowe, pozostają wiążące dla państw trzecich. Konwencja Wiedeńska we wstępie potwierdza, że normy międzynarodowego prawa zwyczajowego będą nadal obowiązywać w sprawach, które nie zostały wyraźnie uregulowane jej postanowieniami. Pierwszeństwo przyznaje normom umownym.

Postanowienia Konwencji Wiedeńskiej nie mają wpływu na wcześniej zawarte umowy międzynarodowe i dopuszczają możliwość zawierania przez poszczególne państwa umów potwierdzających, uzupełniających czy rozszerzających jej

⁹⁰ Zgodnie z art. 77 Konwencji weszła ona w życie trzydziestego dnia po dacie złożenia u Sekretarza Głównego Organizacji Narodów Zjednoczonych dwudziestego drugiego dokumentu ratyfikacyjnego lub dokumentu przystąpienia; (LNTS 28, vol.155, s. 289 i nast.).

⁹¹ S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 20-21.

postanowienia, pozostawiając państwom znaczną swobodę w kształtowaniu treści i zakresu funkcji i przywilejów konsularnych⁹². Rozwiązanie to zostało przejęte przez późniejszą Konwencję Wiedeńską o prawie traktatów z 1969 r.⁹³.

Konwencja Wiedeńska z 1963 r. objęła swym zakresem powszechnie obowiązujące normy prawa konsularnego (ustanowienie stosunków konsularnych, opłaty za czynności konsularne), ale i wprowadziła nowe, dotąd nieuregulowane prawnie postanowienia (funkcje konsularne, nietykalność osobista, klasy konsułów). Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. złożona jest ze wstępu i pięciu rozdziałów, a rozdział III poświęcony jest instytucji konsula honorowego i prowadzonemu przez niego urzędowi konsularnemu.

Podkreślić należy, że konwencja wyróżnia wprawdzie dwie kategorie urzędników konsularnych – zawodowych urzędników konsularnych i honorowych urzędników konsularnych (art. 1 ust. 2), ale nie zawiera definicji instytucji konsula honorowego. W konsekwencji wszystkie postanowienia konwencji o charakterze ogólnym, zawarte w rozdziale I, mają zastosowanie do konsułów zawodowych i do honorowych.

Obie kategorie konsularne, zawodowi i honorowi urzędnicy konsularni, uważane są w świetle przepisów Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. za przedstawicieli państwa wysyłającego. W myśl postanowień omawianej konwencji można powoływać następujące kategorie konsułów honorowych: konsułów generalnych, konsułów, wicekonsułów i agentów konsularnych, przy czym poszczególne państwa zachowują prawo do wyznaczenia innych klas konsularnych w swych wewnętrznych porządkach prawnych⁹⁴.

⁹² Art. 73 ust. 1. Konwencji Wiedeńskiej stanowi, iż postanowienia niniejszej Konwencji nie naruszają innych umów międzynarodowych obowiązujących w stosunkach między państwami, które są stronami tych umów. W art. 73 ust. 2 czytamy, że żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie stanowi przeszkody do zawierania przez państwa umów międzynarodowych bądź potwierdzających, uzupełniających lub rozwijających jej postanowienia, bądź rozszerzających zasięg ich stosowania; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁹³ Art. 41 tej konwencji, przewiduje możliwość modyfikacji umów międzynarodowych wielostronnych w stosunkach dwustronnych między państwami, w drodze zawarcia odrębnych porozumień, gdy możliwość takiej modyfikacji jest przewidziana w umowie wielostronnej, jak i w przypadku, gdy modyfikacja nie jest przewidziana w umowie wielostronnej, ale nie jest przez taką umowę zabroniona, a nadto: nie wpływa na korzystanie przez pozostałe strony z ich praw opartych na umowie wielostronnej ani na wypełnienie przez nie ich obowiązków i nie dotyczy postanowienia, którego uchylenie jest sprzeczne z efektywną realizacją przedmiotu i celu umowy wielostronnej jako całości; (Dz. U. 1990, Nr 74, poz. 439 i 440).

⁹⁴ Art. 9 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że konwencja w niczym nie ogranicza prawa którejkolwiek z Umawiających się stron do ustalania tytułów urzędników konsularnych innych niż kierownicy urzędów konsularnych; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

Konsul honorowy, tak jak konsul zawodowy, powoływany jest przez państwo wysyłające, które obciążone jest obowiązkiem wystawienia listów komisyjnych lub podobnego dokumentu i dopuszczany jest do wykonywania funkcji konsularnych na mocy upoważnienia państwa przyjmującego tzw. *exequatur* ⁹⁵. Szczegółowy sposób mianowania konsułów honorowych regulowany jest przepisami wewnętrznymi oraz zwyczajami państwa wysyłającego i przyjmującego ⁹⁶. W stosunku do zawodowego i honorowego urzędnika konsularnego obowiązują te same zasady dotyczące zakończenia funkcji konsularnych, wykonywania funkcji poza okręgiem konsularnym, a także pełnienia obowiązków w państwie trzecim i na rzecz państwa trzeciego.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. nie wprowadziła definicji pojęcia funkcji konsularnych. Przepisy Konwencji nie zawierają zamkniętego katalogu funkcji pełnionych przez urzędników konsularnych, a jedynie wymieniają najważniejsze z nich (ochrona interesów państwa wysyłającego i jego obywateli, udzielanie pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego) ⁹⁷. Regulacja konwencyjna wymienia funkcje konsularne najczęściej przyznawane konsulom honorowym w dwustronnych umowach konsularnych łączących poszczególne państwa. Warto nadmienić, że rozszerzyła ona dotychczasowy katalog funkcji konsularnych o popieranie rozwoju stosunków kulturalnych i naukowych.

Teoretycznie zawodowy i honorowy urzędnik konsularny mogą wykonywać podobny zakres czynności konsularnych, w praktyce zakres funkcji konsula honorowego jest węższy. Zakres funkcji konsularnych, które mogą być powierzane honorowemu urzędnikowi konsularnemu, określany jest każdorazowo przez władze państwa wysyłającego w akcie powołania. Jest on uzależniony od interesów państwa wysyłającego, miejscowych potrzeb i zgody samego konsula honorowego. Z reguły honorowe urzędy konsularne nie pełnią funkcji o charakterze administracyjnym, w szczególności nie są uprawnione do wystawiania paszportów oraz udzielania wiz. Z zasady konsul honorowy nie wykonuje czynności notarialnych, bowiem tylko

⁹⁵ Art. 10 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁹⁶ Art. 10 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁹⁷ Art. 5 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

urzędnicy zawodowi, mogą dać gwarancję należytego wykonania tego rodzaju czynności⁹⁸.

Postanowienia konwencji dotyczące ułatwień, przywilejów i immunitetów tylko w części znajdują zastosowanie zarówno do zawodowych, jak i honorowych urzędników konsularnych. Konwencja Wiedeńska zrezygnowała z pełnego zrównania obu kategorii urzędników konsularnych i w art. 58 wylicza enumeratywnie postanowienia dotyczące konsułów zawodowych, które znajdują zastosowanie do konsułów honorowych. Odrębne regulacje w tym przedmiocie wprowadza rozdział III konwencji, zawierający postanowienia odnoszące się do przywilejów i immunitetów osobowych oraz rzeczowych konsula honorowego.

Zakres przywilejów i immunitetów konsularnych przysługujących honorowym urzędnikom konsularnym jest węższy, aniżeli przyznany konsulom zawodowym. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia fakt, że na stanowisko konsula honorowego powołuje się zazwyczaj obywateli państwa przyjmującego. Honorowi urzędnicy konsularni zamieszkują na terenie państwa przyjmującego oraz prowadzą tam dodatkową działalność zarobkową⁹⁹. Przywileje i immunitety konsularne przyznane konsulom honorowym, mają za zadanie ułatwić im wykonywanie powierzonych obowiązków i są ściśle związane ze specyfiką zajmowanego przez nich stanowiska¹⁰⁰. Tym samym przepisy Konwencji Wiedeńskiej oddzieliły wykonywanie funkcji konsularnych na rzecz państwa wysyłającego, od prywatnej działalności zawodowej, która z zasady nie korzysta z dodatkowej ochrony prawnej.

Dodatkowo ułatwienia, przysługujące honorowym urzędnikom konsularnym, uzależnione są od posiadanego przez nich obywatelstwa. Konsulowi honorowemu będącemu obywatelem państwa wysyłającego lub państwa trzeciego przyznano szerszy zakres uprawnień, przywilejów i immunitetów, aniżeli konsulowi honorowemu posiadającemu obywatelstwo państwa przyjmującego¹⁰¹.

Konsulowie pierwszej grupy mogą być zatrzymani lub aresztowani tymczasowo, a z przywileju nietykalności osobistej korzystają jedynie w stosunku do czynności

⁹⁸ P. Czubik, *Ograniczenie funkcji i czynności notarialnych konsula RP w świetle polskiego prawa konsularnego na tle uregulowań prawa publicznego międzynarodowego*, Rejent 1997, nr 10 (8), s. 74.

⁹⁹ E. Pałyga, *Opieka* ..., s. 71.

¹⁰⁰ Szerzej na ten temat: J. Osiecki, *Uprawnienia państwa w stosunku do urzędu konsularnego państwa obcych w Konwencji Wiedeńskiej z roku 1963*, Sprawy Międzynarodowe 1964, Nr 6.

¹⁰¹ Szerzej na ten temat: S. Sawicki, *Przywileje*..., s. 202 i nast.; L. T. Lee, *Vienna Convencion on Consular Relations*, Leyeden 1966, s. 163.

urzędowych dokonanych w toku pełnienia ciężących na nich obowiązków¹⁰². Immunitet jurysdykcyjny przysługuje im w tym samym zakresie, co urzędnikom zawodowym. Przysługuje im również przywilej odmowy zeznań dotyczących wykonywanych przez nich funkcji, odmowy przedstawienia rządowej korespondencji i dokumentów oraz odmowy zeznań w charakterze eksperta w zakresie prawa państwa wysyłającego. Dodatkowo korzystają oni ze zwolnień od wszelkich opłat i podatków od wynagrodzeń oraz innych kwot, wypłacanych przez państwo wysyłające w zamian za świadczenie czynności konsularnych (przywilej ten ma charakter fakultatywny), a także od świadczeń osobistych od służby publicznej oraz obciążeń wojskowych¹⁰³. Konsul honorowy zobowiązany jest do stawienia się przed władzami państwa przyjmującego w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego.

Państwo przyjmujące winno udzielić konsulom honorowym należącym do obu grup ochrony, niezbędnej dla należytego wykonywania ciężących na nich obowiązków konsularnych¹⁰⁴. Warto podkreślić, że Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. formułuje, w odniesieniu do państw-stron, postulat zwalniania honorowych urzędników konsularnych od wszelkich świadczeń osobistych i od świadczeń o charakterze rzeczowym¹⁰⁵.

Zaznaczyć należy, iż ułatwienia, przywileje i immunitety przyznane przez Konwencję Wiedeńską honorowym urzędnikom konsularnym nie rozciągają się na członków ich rodzin¹⁰⁶.

Podobnie jak zawodowe urzędy konsularne, pomieszczenia urzędu konsularnego korzystają ze zwolnień od wszelkich podatków i opłat państwowych, za wyjątkiem świadczeń za określone usługi, jeżeli stanowią własność państwa wysyłającego¹⁰⁷. Wszystkie przedmioty przeznaczone do użytku służbowego zwolnione są od opłat

¹⁰² Art. 58 w zw. z art. 42 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że w razie zatrzymania lub tymczasowego aresztowania honorowego urzędnika konsularnego lub wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego władze państwa przyjmującego są zobowiązane zawiadomić o tym możliwie jak najszybciej kierownika urzędu konsularnego. Jeżeli zatrzymany lub aresztowany został kierownik konsulatu, państwo przyjmujące powinno zawiadomić państwo wysyłające w drodze dyplomatycznej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰³ Art. 66 Konwencji Wiedeńskiej oraz art. 67 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰⁴ Art. 64 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰⁵ Art. 67 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰⁶ Art. 58 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰⁷ Art. 60 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

celnych, konsulat honorowy nie korzysta jednak ze zwolnienia od rewizji celnej, jak to ma miejsce w przypadku konsulatu zawodowego.

Uregulowania dotyczące prawa używania flagi i godła państwa wysyłającego, przyznania pełnej swobody porozumiewania się z rządem, misjami dyplomatycznymi i innymi urzędami konsularnymi państwa wysyłającego oraz pobierania na terenie państwa przyjmującego opłat i innych należności za wykonanie czynności konsularnych, przewidzianych przez prawo państwa wysyłającego, są tożsame z odpowiednimi postanowieniami dotyczącymi konsulatu zawodowego. W tym zakresie, zgodnie z postanowieniami konwencyjnymi, uprawnienia konsulatu honorowego nie odbiegają od ułatwień przyznanych zawodowym placówkom konsularnym.

Zakres przywileju nietykalności pomieszczeń urzędu konsularnego został znacznie ograniczony i sprowadza się do nietykalności archiwów oraz dokumentów konsularnych, niezależnie od czasu i miejsca, w którym się one znajdują ¹⁰⁸. Pomieszczenia honorowego urzędu konsularnego nie mają uprzywilejowanej pozycji prawnej i funkcjonariusze państwa przyjmującego mają do nich wstęp w celach urzędowych ¹⁰⁹.

Postanowienia Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. wprowadziły odrębne regulacje prawne w określające zasady pierwszeństwa pomiędzy honorowymi urzędnikami konsularnymi oraz pomiędzy urzędnikami zawodowymi i honorowymi. Zgodnie z ogólną regułą prawa międzynarodowego pierwszeństwo przysługuje kierownikom urzędów konsularnych przed pozostałymi urzędnikami konsularnymi ¹¹⁰.

Kolejność pierwszeństwa pomiędzy kierownikami urzędów konsularnych uzależniono od ich klasy, a w dalszej kolejności (jeśli kierownicy urzędów konsularnych należą do tej samej klasy konsularnej) od daty udzielenia im *exequatur* przez państwo przyjmujące lub daty tymczasowego dopuszczenia, jeśli kierownik urzędu konsularnego został przed uzyskaniem *exequatur* tymczasowo dopuszczony do wykonywania powierzonych mu funkcji konsularnych ¹¹¹.

¹⁰⁸ Art. 61 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰⁹ Szerzej na ten temat: K. Libera, *Przywilej nietykalności archiwum konsularnego i nietykalności placówki konsularnej*, Księga pamiątkowa ku czci J. Makowskiego z okazji 50-lecia pracy naukowej, Warszawa 1957, s. 151.

¹¹⁰ Art. 16 ust. 6 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹¹¹ Art. 16 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

Porządek pomiędzy kierownikami urzędów, którzy otrzymali tymczasowe dopuszczenie do wykonywania obowiązków lub *exequatur* w tym samym dniu, określa się według daty przedstawienia państwu przyjmującemu listów komisyjnych, lub innych podobnych dokumentów ¹¹².

W przypadku honorowych urzędników konsularnych będących kierownikami urzędów konsularnych zasada pierwszeństwa została zmodyfikowana. Honorowi urzędnicy konsularni następują zawsze w porządku pierwszeństwa w każdej klasie po zawodowych kierownikach urzędów konsularnych, przy jednoczesnym zachowaniu wyżej przytoczonych reguł ogólnych ¹¹³.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. wprowadza zasadę fakultatywności stosowania instytucji konsula honorowego w stosunkach międzynarodowych. Decyzja w kwestii powoływania własnych i przyjmowania honorowych urzędników konsularnych państw obcych leży w gestii ustawodawstwa poszczególnych państw ¹¹⁴. Fakultatywny charakter instytucji konsula honorowego jest naturalną konsekwencją powszechnie obowiązującej zasady suwerenności i przysługującego państwu prawa do samodzielnego decydowania o stosowaniu danej instytucji prawnej. Za przyjęciem takiego rozwiązania przez przepisy konwencyjne przemawiała różnorodna praktyka państw w stosowaniu instytucji konsula honorowego oraz brak jednej definicji pojęcia konsula honorowego.

Podkreślić należy, że w chwili uchwalenia Konwencji Wiedeńskiej większość państw ustanawiała konsulów honorowych i przyjmowała honorowych urzędników państw obcych na swoim terytorium. Tylko nieliczne państwa ograniczały stosowanie instytucji konsula honorowego do przyjmowania konsulów państw obcych (Stany Zjednoczone), czy tak jak państwa obozu socjalistycznego, nie dopuszczały stosowania tej instytucji w międzynarodowych stosunkach konsularnych ¹¹⁵.

W przypadku uznania przez państwo, będące stroną Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r., instytucji konsula honorowego zastosowanie mają normy tej konwencji. Jeśli państwo nie jest stroną tej konwencji, przepisy innych umów konsularnych, a

¹¹² Art. 16 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹¹³ Art. 16 ust. 5 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹¹⁴ Art. 68 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że każde państwo ma swobodę decydowania o mianowaniu lub przyjmowaniu honorowych urzędników konsularnych; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹¹⁵ L. T. Lee, *Vienna Convencion...*, s. 21.

dopiero w przypadku braku regulacji umownych, wiążący staje się obowiązujący w tym zakresie zwyczaj międzynarodowy.

Na początku 2004 r. stronami Konwencji Wiedeńskiej było 165 państw¹¹⁶. Stroną Konwencji Wiedeńskiej jest również Polska¹¹⁷. Postanowienia Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. znalazły odzwierciedlenie w licznych konwencjach konsularnych, których Polska jest stroną, jak i w polskim porządku wewnętrznym¹¹⁸.

Przepisy Konwencji Wiedeńskiej nie zmierzają w kierunku stworzenia jednolitego systemu prawa konsularnego. Stanowi ona jedynie próbę kodyfikacji konsularnych norm zwyczajowych prawa konsularnego. Podkreślić należy, że dzięki wprowadzeniu w treści konwencji definicji szeregu pojęć, jej przepisy przyczyniły się w znacznym stopniu do uporządkowania międzynarodowej terminologii konsularnej.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. stanowi najważniejsze źródło stanowionego prawa konsularnego. Akt ten obok dwustronnych konwencji konsularnych oraz ustawy o funkcjach konsulów RP z 1984 r. określa zakres uprawnień i obowiązków polskich urzędników konsularnych (konsulów zawodowych i konsulów honorowych). Szereg państw, będących stronami Konwencji, modeluje stosunki konsularne, opierając się bezpośrednio na postanowieniach Konwencji Wiedeńskiej, nie widząc potrzeby zawierania dwustronnych umów konsularnych¹¹⁹.

¹¹⁶ Podane za: J. Sutor, *Prawo...*, s. 395.

¹¹⁷ Dokument ratyfikacyjny został złożony Sekretarzowi Generalnemu ONZ w dniu 13 października 1981 r., a Konwencja weszła w życie w stosunku do Polski w dniu 12 listopada 1981 r.; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹¹⁸ Przykładowo do przyjmowania i ustanawiania konsulów honorowych upoważniają postanowienia konwencji polsko-rumuńskiej z 1993 r., polsko-mołdawskiej z 1994 r., polsko-chorwackiej z 1995 r. i innych.

¹¹⁹ Szwecja nie zawarła z Polską dwustronnej konwencji konsularnej, ponieważ oba państwa są stronami Konwencji Wiedeńskiej i na jej postanowieniach opierają wzajemne stosunki konsularne.

1.4. MIĘDZYNARODOWA PRAKTYKA STOSOWANIA INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO

W XIX wieku instytucja konsula honorowego została wyodrębniona jako samodzielna kategoria w ramach służby konsularnej i weszła na stałe do praktyki konsularnej większości państw, odgrywając znaczącą rolę w realizacji polityki zagranicznej państwa wysyłającego.

Okres międzywojenny przyniósł rozkwit instytucji konsula honorowego i jej szerokie zastosowanie w międzynarodowych stosunkach konsularnych. Najczęściej na stanowisko konsula honorowego angażowano obywatela państwa przyjmującego. W przeważającej części były to osoby należące do miejscowych kół gospodarczych, które dysponowały znajomością miejscowych realiów społecznych, ekonomicznych, czy politycznych. Ponieważ konsulowi honorowemu przysługiwało prawo do zajmowania się działalnością zawodową i nie pobierał on wynagrodzenia za wykonywanie funkcji konsularnych, stosowanie tej instytucji na szerszą skalę przynosiło państwu wysyłającemu szereg korzyści, w tym w szczególności korzyści natury finansowej.

Dzięki wprowadzeniu tej instytucji do praktyki konsularnej, możliwym stało się zapewnienie opieki własnym obywatelom, którzy coraz liczniej uczęszczali do państw obcych oraz wspomagać rozwój wymiany handlowej przy niewielkich nakładach pieniężnych. Instytucja ta stanowiła szansę dla utworzenia sprawnie funkcjonującej sieci konsularnej przez państwa uboższe, które nie miały wystarczających środków finansowych na utrzymanie zawodowych urzędów konsularnych. Doceniając walory konsula honorowego od praktyki ustanawiania honorowych urzędów konsularnych nie odstąpiły również państwa zasobne, które bez trudu mogły łożyć na utrzymanie konsulatów zawodowych.

Instytucja konsula honorowego na szeroką skalę znalazła zastosowanie w wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej, gdzie liczba honorowych konsulatów przewyższała liczbę zawodowych urzędów konsularnych. Przykładowo w 1933 r. Francja posiadała 205 konsulatów zawodowych i 642 konsulaty honorowe, Niemcy –

167 konsulatów zawodowych i 406 honorowych, Czechosłowacja – 83 zawodowe i 125 konsulatów honorowych. W tym samym roku na 880 urzędów konsularnych Włoch przypadało 675 placówek honorowych ¹²⁰.

Także po drugiej wojnie światowej odnotować można stały wzrost liczby honorowych urzędów konsularnych. Przykładowo w 1957 r. 18 krajów wysłało i przyjęło u siebie 2108 konsulów zawodowych i aż 5651 konsulów honorowych. Wśród konsulów wysyłanych było 1033 konsulów zawodowych i 3296 honorowych urzędników konsularnych, spośród przyjętych konsulów było 1075 konsulów zawodowych, a liczba konsulów honorowych wynosiła 2355 ¹²¹. Wyjątek stanowią państwa socjalistyczne, które zrezygnowały w okresie powojennym z praktyki stosowania instytucji konsula honorowego w stosunkach międzynarodowych ¹²².

W 1957 r. Grecja miała 190 konsulów honorowych i 50 zawodowych, Włochy 350 honorowych urzędników konsularnych i 280 zawodowych, Jugosławia 7 i 22, a Szwajcaria 59 honorowych i 129 konsulów zawodowych ¹²³.

W 1986 r. instytucję konsula honorowego stosowało 118 państw, a ogólna liczba konsulów honorowych sięgała 10 tysięcy. Francja miała 425 konsulów honorowych, Republika Federalna Niemiec posiadała ich 280, a Islandia ponad 200 ¹²⁴.

Przy uwzględnieniu kryterium ilościowego honorowych i zawodowych placówek konsularnych wymienić można trzy grupy państw. Kraje, które strukturę służby konsularnej opierają na konsulatach honorowych. Państwa, które nie ustanawiają swoich konsulów honorowych, ale przyjmują honorowych urzędników konsularnych państw obcych na swoim terytorium i takie, w których zawodowe urzędy konsularne stanowią podstawę zagranicznej sieci konsularnej ¹²⁵.

Państwa skandynawskie, Belgia, Holandia i wiele krajów hiszpańskojęzycznych opiera swoją sieć konsularną na placówkach honorowych. W 1957 r. Belgia wysłała za granicę 53 konsulów zawodowych i 385 konsulów honorowych, a przyjęła 102 konsulów zawodowych i 116 konsulów honorowych, Holandia powołała 66

¹²⁰ T. Nieduszyński, *O działalności gospodarczej urzędów zagranicznych*, Warszawa 1933, t. XII, s. 63.

¹²¹ L. T. Lee, *Consular...*, s. 304.

¹²² Powodem likwidacji honorowych urzędów konsularnych było przeniesienie na grunt państw socjalistycznych praktyki stosowane przez Związek Radziecki. Odnosiło się to również do Polski, która zaprzestała od roku 1949 powoływać konsulów honorowych. Z państw socjalistycznych tylko Jugosławia i Kuba ustanawiały i przyjmowały konsulów honorowych.

¹²³ W. S. Staszewski, *Wykorzystanie instytucji konsula honorowego w obrocie międzynarodowym*, *Przegląd Politologiczny* 2000, Nr 3-4; s. 24.

¹²⁴ Tamże

¹²⁵ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 29.

konsulów zawodowych i 470 konsulów zawodowych oraz przyjęła 115 konsulów zawodowych i 183 konsulów honorowych ¹²⁶. Dania posiadała w 1957 r. 500 konsulów, z czego jedynie 20 było konsułami zawodowymi. Podobne proporcje zauważyć można w Finlandii, gdzie na 332 konsulów przypadało 9 konsulów zawodowych, w Szwecji, gdzie liczba honorowych urzędników konsularnych wynosiła 490, a zawodowych 140 oraz w Norwegii, gdzie było 603 honorowych i 45 zawodowych konsulów ¹²⁷.

Stosunek liczbowy honorowych placówek konsularnych do zawodowych urzędów konsularnych, wskazuje nie tyle na uzupełnienie luk w sieci konsulatów zawodowych, ile na oparcie służby konsularnej na instytucji konsula honorowego. Kolejne lata nie przyniosły zmian w omawianym przedmiocie.

Pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku Norwegia miała 535 konsulów honorowych i 25 konsulów zawodowych, Szwecja 510 konsulów honorowych i 14 konsulów zawodowych, a Dania 455 konsulów honorowych i 11 zawodowych ¹²⁸.

W 1984 r. Dania posiadała 494 konsulów honorowych i 16 zawodowych, Finlandia 308 honorowych i 35 zawodowych, Norwegia 498 konsulów honorowych i 27 zawodowych urzędników konsularnych, a Szwecja 427 honorowych i 23 zawodowych konsulów. Podobne proporcje zaobserwować można w krajach Beneluksu. Przykładowo w 1984 r. Holandia miała 425 honorowych urzędników konsularnych i 86 zawodowych urzędników konsularnych ¹²⁹.

Również państwa Ameryki Łacińskiej oparły organizację sieci konsularnej na instytucji konsula honorowego ¹³⁰. W 1938 r. Boliwia, Costa Rica, Dominikana, Gwatemala, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Peru i Salwador posiadały w Polsce jedynie konsulaty honorowe ¹³¹. Wskazać należy, że nie we wszystkich państwach południowoamerykańskich liczba honorowych urzędników konsularnych przewyższała liczbę konsulów zawodowych. Przykładowo w 1986 r. Wenezuela miała 128 urzędników zawodowych i 61 honorowych, a Meksyk posiadał ponad 100 zawodowych i 65 honorowych urzędników konsularnych ¹³².

¹²⁶ L. T. Lee, *Consular...*, s. 304.

¹²⁷ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 30.

¹²⁸ J. Sutor, *Prawo...*, s. 416.

¹²⁹ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 30.

¹³⁰ K. Libera, *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 165.

¹³¹ W. S. Staszewski, *Wykorzystanie...*, s. 25.

¹³² L. Łukaszuk, *Prawo konsularne. Zarys wykładu*, Warszawa 1988, s. 186-187.

Nieliczne państwa ograniczają swoją służbę konsularną do kategorii zawodowych urzędników konsularnych. Wśród państw, które nie ustanawiają własnych, ale przyjmują konsulów państw obcych, wskazać można Australię i Nową Zelandię. Do grupy tej zaliczyć należy również Stany Zjednoczone Ameryki.

Warto zaznaczyć, że do 1946 r. Stany Zjednoczone nie tylko przyjmowały konsulów honorowych państw obcych, ale i ustanawiały swoich konsulów honorowych. Przykładowo w 1933 r. na 350 konsulów Stanów Zjednoczonych przypadało 67 konsulów honorowych¹³³. Sytuacja ta uległa zmianie z chwilą uchwalenia w 1946 r. ustawy o służbie zagranicznej, która nie zawiera regulacji dotyczących instytucji konsula honorowego, a jedyną dopuszczalną przez nią, niesamodzielną kategorią konsularną jest agent konsularny.

Instytucja konsula honorowego nadal odgrywa ważną rolę w praktyce konsularnej tego państwa. Stany Zjednoczone Ameryki nie ustanawiają wprawdzie konsulów honorowych, ale przyjmują na swoim terytorium konsulów honorowych innych państw¹³⁴.

W 1959 r. na ogólną liczbę 1740 ustanowionych w Stanach Zjednoczonych konsulów państw obcych przypadało 890 konsulów honorowych¹³⁵. W 1985 r. wśród 1514 przyjętych konsulów 1012 to konsulowie honorowi¹³⁶. W 1986 r. w Stanach Zjednoczonych było najwięcej (33) urzędów konsularnych kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych¹³⁷.

Warto nadmienić, że przez dłuższy czas (w latach 1949-1984) także Polska odstąpiła od praktyki ustanawiania swoich konsulów honorowych na terytorium państw obcych. Wobec faktu, iż we wskazanym okresie obowiązywała ustawa o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów z 1924 r., która dopuszczała instytucję konsula honorowego, teoretycznie istniała możliwość przyjmowania konsulów innych państw i ustanawiania polskich konsulów honorowych. Ostatni polski konsulat honorowy został zlikwidowany w Nicei w 1949 r. i z tą datą Polska odstąpiła od praktyki ustawiania konsulów honorowych. Przyjmowała natomiast konsulów honorowych innych krajów, choć przypadki takie miały raczej charakter

¹³³ E. Pałyga, *Opieka nad...*, s. 58.

¹³⁴ S. Sawicki, *Konsul...*, s. 122.

¹³⁵ J. Sutor, *Prawo...*, s. 416.

¹³⁶ L. T. Lee, *Consular...*, s. 569.

¹³⁷ W. S. Staszewski, *Wykorzystanie...*, s. 25.

akcydentalny. W 1983 r. były w Polsce dwa honorowe urzędy konsularne: Włoch i Indii ¹³⁸.

Wreszcie wśród państw, które nie ustanawiają i nie przyjmują konsulów honorowych wymienić należy kraje byłego obozu socjalistycznego. Zasadnicze znaczenie dla odstąpienia od stosowania instytucji konsula honorowego miało ustawodawstwo i praktyka radziecka. W Związku Radzieckim instytucja konsula honorowego została zniesiona na podstawie ustawy konsularnej z 1926 r. Instytucję konsula honorowego uznano za obcą w ustawodawstwie i praktyce radzieckiej. Przeciwnicy instytucji konsula honorowego podkreślali, iż nie może ona dać pełnej gwarancji wypełnienia ogółu zadań konsularnych na rzecz państwa socjalistycznego. Instytucję konsula honorowego przewidywał Dekret Komisarzy Ludowych z dnia 18 października 1918 r. o organizacji konsulatu. Przepisy tego dekretu dopuszczały możliwość powoływania konsulów honorowych spośród obywateli miejscowych, a konsul generalny mógł ustanawiać w miejscowościach, w których nie było konsulów zawodowych, wicekonsulów spośród miejscowych obywateli ¹³⁹.

Czechosłowacja, Węgry i Polska po drugiej wojnie światowej odeszły od praktyki ustanawiania i przyjmowania konsulów honorowych. Jedynie Jugosławia i Kuba nie zrezygnowały z instytucji konsula honorowego i nadal powoływały swoich konsulów honorowych ¹⁴⁰.

Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku zauważyć można powrót do instytucji konsula honorowego. Na Węgrzech przywrócenie instytucji nastąpiło w 1987 r. ¹⁴¹. Powrót do instytucji konsula konsularnego w praktyce polskiej nastąpił także w 1987 r., kiedy to dnia 31 marca na Filipinach powołany został pierwszy po długiej przerwie polski konsul honorowy ¹⁴².

Obecnie instytucja konsula honorowego znajduje szerokie zastosowanie i mówić nawet można o renesansie tej instytucji, co związane jest z upadkiem systemu komunistycznego i rozwojem demokracji w państwach byłego bloku socjalistycznego. Systematycznie zmniejsza się liczba państw, które nie uznają omawianej instytucji i odmawiają przyjęcia konsulów honorowych państw obcych. Anglia, która w 1933 r. na 189 urzędów konsularnych nie posiadała ani jednego

¹³⁸ Z. Czubiński, *Polish...*, s. 122.

¹³⁹ Z. Czubiński, *Instytucja...*, s. 15.

¹⁴⁰ T. Joniec, *Polska służba konsularna 1918-1995*, Warszawa 1996, s. 77.

¹⁴¹ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 31.

¹⁴² J. Sutor, *Prawo...*, s. 416.

honorowego konsulatu ¹⁴³ w 1989 r. miała 166 konsulów honorowych, a w 1996 r. liczba honorowych placówek konsularnych Wielkiej Brytanii wynosiła 248 ¹⁴⁴. W tym samym roku Wielka Brytania i Wspólnota Brytyjska przyjęła na swoim terytorium ponad 700 konsulów honorowych ¹⁴⁵.

Praktyka stosowania instytucji konsula honorowego jest zróżnicowana, brak definicji tego pojęcia. Ustawodawstwo wewnętrzne i normy zwyczajowe poszczególnych państw powierzają konsulom honorowym odmienne zakresy funkcji. Konsulom honorowym przyznawane są różne klasy oraz inaczej uregulowane są kwestie związane z finansowaniem honorowego urzędu konsularnego.

Wszystkie państwa przyjmują natomiast zasadę, według której na stanowisko konsula honorowego winno się powoływać osobę, która cieszy się dużym autorytetem i szacunkiem w miejscowej społeczności. Dla należytego wykonywania nałożonych na konsula honorowego obowiązków powinien on dysponować znacznym pokładem zaufania wśród miejscowej społeczności. Ponieważ konsul honorowy nie otrzymuje wynagrodzenia od państwa wysyłającego, a koszty utrzymania urzędu konsularnego w części zasadniczej pokrywane są przez niego samego, winien wywodzić się spośród osób zamożnych, o ustabilizowanej sytuacji finansowej. Gratyfikacja za wykonywanie przez konsula honorowego czynności konsularnych ma charakter niemajątkowy i sprowadza się do licznych ułatwień, przywilejów i immunitetów, z których może on korzystać. Wyrazem uznania są też odznaczenia i orderzy przyznawane honorowym urzędnikom konsularnym przez władze państwa wysyłającego.

Przez dłuższy czas wiele państw ograniczało krąg osób mogących pełnić funkcję konsula honorowego do swoich obywateli zamieszkałych w państwie przyjmującym. Nie było to jak się wydaje rozwiązanie trafne. Decyzja ta nie miała wpływu na podniesienie kompetencji nowo wybieranych konsulów honorowych ¹⁴⁶. W chwili obecnej na stanowisko konsula honorowego powołuje się w większości obywateli państwa przyjmującego, którzy w nim zamieszkują i są w nim zatrudnieni.

Różnorodna jest także praktyka państw w przedmiocie ustanawiania konsulatów honorowych oraz rang przyznawanych powoływanym konsulom honorowym. Na ogół zastosowanie mają te same reguły, które odnoszą się do zawodowych

¹⁴³ T. Nieduszyński, *O działalności...*, s. 63.

¹⁴⁴ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 30.

¹⁴⁵ L. Łukaszuk, *Prawo...*, s. 186-187.

¹⁴⁶ W. S. Staszewski, *Wykorzystanie...*, s. 25.

urzędników konsularnych. Przed formalnym mianowaniem konsula honorowego niezbędna jest wstępna zgoda władz państwa przyjmującego (*exequatur*). Dla uzyskania takiej zgody koniecznym jest wskazanie osoby kandydata na konsula honorowego, jego rangi, siedziby i wyznaczenie okręgu konsularnego. Przykładowo, Niemcy zezwalają na ustanawianie na swoim terytorium honorowych konsulatów generalnych i konsulatów. Zgoda na założenie wicekonsulatu czy agencji konsularnej wydawana jest jedynie w razie zaistnienia szczególnie uzasadnionych okoliczności.

Zgodnie z polską ustawą konsularną z 1984 r. Minister Spraw Zagranicznych może powoływać honorowych konsułów generalnych, konsułów, wicekonsułów lub agentów konsularnych dla wykonywania niektórych funkcji konsula (art. 5 ust. 1) ¹⁴⁷. Podkreślić trzeba, że polscy honorowi urzędnicy konsularni powoływani są najczęściej w randze konsula. W 1999 r. na 100 ustanowionych przez Polskę konsułów honorowych tylko czterem przyznano rangę konsula generalnego. Kierownicy konsulatów honorowych nie są powoływani w randze honorowego wicekonsula czy agenta konsularnego ¹⁴⁸.

Inne rozwiązanie przewidziane jest w wewnętrznym ustawodawstwie Dominikany, według którego honorowemu urzędnikowi konsularnemu można przyznawać rangę konsula lub wicekonsula. Wielka Brytania, Meksyk i Brazylia nie ustanawiają konsułów honorowych w randze konsula generalnego. Watro nadmienić, że Czechy, Dania i Finlandia nie przewidują w swych porządkach prawnych kategorii honorowego agenta konsularnego ¹⁴⁹.

Współczesne konwencje konsularne zazwyczaj wprowadzają podział na honorowych i zawodowych urzędników konsularnych (takie rozwiązania przyjęła Wielka Brytania), albo alternatywnie nie zawierają zakazu wykorzystywania instytucji konsula honorowego we wzajemnych stosunkach konsularnych, przez co można pośrednio wnioskować o jej dopuszczeniu do obrotu międzynarodowego (podobne regulacje zawarte są w konwencjach amerykańsko - filipińskiej, czy grecko - libańskiej).

¹⁴⁷ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

¹⁴⁸ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 35.

¹⁴⁹ Tamże: s. 34.

ROZDZIAŁ II

UWARUNKOWANIA POLITYCZNE PODSTAWĄ ROZWOJU I PRAKTYKI STOSOWANIA INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO

2. 1. INSTYTUCJA KONSULA HONOROWEGO W POLSKIM USTAWODAWSTWIE OKRESU POWOJENNEGO

Do polskiej praktyki konsularnej instytucja konsula honorowego weszła na stałe w okresie międzywojennym. Pierwotnie organizację świeżo odrodzonej służby konsularnej oparto na urzędnikach zawodowych. Szybko zauważono jednak zalety i szanse, jakie stwarzało dla młodego państwa polskiego rozbudowanie sieci honorowych urzędów konsularnych.

Pierwsze lata funkcjonowania polskiej honorowej służby konsularnej natrafiły na liczne przeszkody. Utrudnieniem dla należytego przebiegu procesu budowy polskiej sieci konsularnej był brak doświadczenia i tradycji w omawianym przedmiocie. Polska po latach zaborów odzyskała niepodległość i zaczęła występować na arenie międzynarodowej jako suwerenne państwo ¹. Brakiem ciągłości tradycji w kwestii utrzymywania stosunków konsularnych usprawiedliwiano, zatem w początkowym okresie nieporadność niektórych decyzji podejmowanych przez państwo polskie.

Rzeczpospolita Polska nawiązywała stosunki konsularne z państwami obcymi w trudnej dla siebie sytuacji politycznej. Proces kształtowania sieci konsularnej

¹ W tym początkowym okresie duże zasługi w nawiązywaniu stosunków międzynarodowych przypisać należy I. Paderewskiemu, który w styczniu 1919 r. stanął na czele polskiego gabinetu i objął resort spraw zagranicznych. Jako minister spraw zagranicznych skutecznie propagował interesy nowo odrodzonego państwa na arenie międzynarodowej.

przebiegał w warunkach konfliktowych, wobec licznych problemów, z którymi Polska borykała się na arenie międzynarodowej tuż po odzyskaniu niepodległości.

W latach 1919 – 1922 w Związku Radzieckim trwała wojna domowa. Rzeczpospolita Polska pozostawała w latach 1919 – 1920 w stanie wojny z ZSSR. Podstawowym zadaniem w tym trudnym dla Polski okresie stało się wspomaganie państwa w prowadzonych działaniach wojennych. Podstawową funkcją aparatu konsularnego była działalność propagandowa, która za cel przyjmowała złagodzenie negatywnego stanowiska państw wobec Rzeczypospolitej Polskiej i zneutralizowanie ich wrogiego nastawienia ².

Przez dłuższy czas relacje polsko-radzieckie pozostawały napięte. Stosunki konsularne z Rosją Radziecką nawiązano dopiero po zawarciu Traktatu Ryskiego z dnia 18 marca 1921 r. Do Polski po podpisaniu traktatu powróciło ponad pół miliona Polaków, a na terenie ZSSR pozostało 782 tysięcy obywateli polskich ³. Służba konsularna RP w Związku Radzieckim stanęła przed problemami repatriacji Polaków do kraju oraz łączeniem rozdzielonych przez los rodzin. Polscy obywatele w Związku Radzieckim podlegali licznym prześladowaniom, byli przetrzymywani w obozach pracy i poddawani represjom ze strony radzieckiej władzy państwowej.

Zawarta dnia 18 lipca 1924 r. polsko-radziecka konwencja konsularna wprowadzała szereg uregulowań, które różniły ją od pozostałych konwencji zawieranych przez Polskę w okresie międzywojennym. Nie wprowadzała ona klauzuli największego uprzywilejowania w stosunkach wzajemnych i nie dopuszczała wykorzystywania instytucji konsula honorowego w praktyce konsularnej. Polska sieć konsularna w ZSSR składała się wyłącznie z zawodowych urzędów konsularnych, przy czym ich liczba była niewystarczająca dla należytego wykonywania funkcji konsularnych na terytorium radzieckim ⁴.

Z kolei sytuacja polskiej ludności zamieszkującej tereny państwa niemieckiego była ciężka ⁵. Polska była jednym z ośmiu państw, na które Traktat Wersalski nałożył obowiązek ochrony mniejszości. Jednocześnie Traktat nie sformułował takiego obowiązku wobec państwa niemieckiego. Dopiero podpisana 15 maja 1922 r. polsko-niemiecka Konwencja Górnośląska obciążyła takim obowiązkiem Rzeszę

² P. Łossowski, *Dyplomacja Drugiej Rzeczypospolitej. Z dziejów polskiej służby zagranicznej*, Warszawa 1992, s. 16.

³ T. Joniec, *Polska służba konsularna 1918-1995*, Warszawa 1996, s. 35.

⁴ W latach 1926 – 1934 na terenie ZSSR funkcjonowało 6 konsulatów, a od 1937 r. 4 polskie placówki konsularne.

⁵ W Niemczech zamieszkiwało w 1918 r. 1,5 mln osób pochodzenia polskiego.

Niemiecką. Ochrona ta obejmowała tylko mniejszość niemiecką i polską zamieszkującą tereny plebiscytowe Śląska⁶.

Zaznaczyć należy, iż polską mniejszość na ziemiach niemieckich stanowiła aktywna społeczność, która pielęgnowała tradycję i powiązania z krajem ojczystym. Przykładowo, w 1922 r. polska emigracja na ziemiach niemieckich zawiązała w Berlinie Związek Polaków w Niemczech, który jako główny cel przyjął przeciwdziałanie dyskryminacji i wrogiej polityce Niemiec wobec Polski. Niestety powołanie do życia tej organizacji jeszcze bardziej zaostriżyło stosunki polsko-niemieckie.

Sytuację zaostriżyły również przeprowadzone w latach dwudziestych plebiscyty na Górnym Śląsku, Warmii i Mazurach. W 1920 r. w czasie plebiscytów na Warmii i Mazurach strona niemiecka wielokrotnie zajmowała stanowisko, według którego państwo polskie nie powinno było odzyskiwać niepodległości i stanowiło jedynie sztuczny twór powstały pod wpływami i dzięki zabiegom strony francuskiej. Sens istnienia państwa polskiego widziano jedynie w przypadku rezygnacji RP z ziem byłego zaboru pruskiego⁷. Rok 1938 przyniósł masowe wysiedlenia obywateli polskich z terenów Nadodrza, Warmii, Mazur i Powiśla.

Aktualne pozostawały zadawnione spory o Śląsk Zaolziański, które ujawniały się we wzajemnych stosunkach pomiędzy Polską a Czechosłowacją. Natomiast Litwa odmawiała nawiązania stosunków konsularnych z Polską do momentu wycofania wojsk polskich z terenu Wilna.

Wyzwaniem, które stanęło przed polską służbą konsularną stała się w szczególności normalizacja kontaktów międzynarodowych, propagowanie interesów Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami kraju oraz opieka nad coraz liczniejszą emigracją polską. Te zadania mógł sprawnie realizować honorowy urzędnik konsularny, który będąc najczęściej obywatelem państwa przyjmującego i ciesząc się zaufaniem lokalnych społeczności, i władz miejsca swojego urzędowania potrafił łatwiej i pełniej nawiązywać przyjazne stosunki konsularne.

Warto zaznaczyć, że po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie zmianie uległ charakter polskiej emigracji. O ile do chwili wybuchu I wojny światowej polską emigrację tworzyli w większości chłopci, pragnący znaleźć zatrudnienie w

⁶ Sformułowany przez Konwencję Górnośląską obowiązek ochrony mniejszości polskiej i niemieckiej miał charakter czasowy. Konwencja została podpisana na okres 15 lat.

⁷ T. Joniec, *Polska...*, s. 91.

przemysle zagranicznym, o tyle w okresie międzywojennym trzon Polonii stanowili ludzie ze średnim i wyższym wykształceniem. Taka struktura polskiego wychodźstwa okresu międzywojennego stanowiła znaczne ułatwienie dla wykonywania funkcji konsularnych za granicą⁸. Przewaga osób z wyższym wykształceniem wśród emigracji polskiej miała szczególnie duże znaczenie dla usprawnienia działalności konsula honorowego, który nie posiadał w odróżnieniu od zawodowego urzędnika konsularnego przeszkolenia zawodowego.

Niemalý wpływ na praktykę stosowania konsula honorowego miał kryzys gospodarczy, który ogarnął Polskę we wczesnych latach trzydziestych XX wieku. Konsulaty przejęły wtedy szereg czynności o charakterze gospodarczym, przyczyniając się do nawiązywania licznych kontaktów handlowo-gospodarczych pomiędzy zagranicznymi i polskimi przedsiębiorcami. I w tym przedmiocie okazała się przydatna instytucja konsula honorowego. Honorowi urzędnicy konsularni w większości przypadków sami prowadzili działalność gospodarczą, ułatwiając tym w znacznym stopniu rozwój stosunków gospodarczo-handlowych pomiędzy państwem wysyłającym i przyjmującym. Nadto utworzenie konsulatu honorowego stanowiło dla budżetu państwa polskiego niewielkie obciążenie pieniężne, bowiem koszty związane z prowadzeniem działalności konsularnej honorowego urzędu konsularnego pokrywał sam konsul honorowy.

Wspomnieć należy, że w początkowym okresie po odzyskaniu niepodległości w Rzeczypospolitej Polskiej brak było wyraźnych granic pomiędzy służbą dyplomatyczną i konsularną. Funkcjonowała jedna polska służba zagraniczna. Ewolucja służby zagranicznej doprowadziła do szybkiego sprecyzowania katalogu praw i obowiązków konsulów (w tym konsulów honorowych)⁹.

W Polsce instytucję konsula honorowego w okresie międzywojennym regulowały konwencje konsularne, liczne traktaty handlowe, umowy o obrocie prawnym, a także normy międzynarodowego prawa zwyczajowego i regulacje prawa wewnętrznego, wśród których na pierwszym miejscu wymienić należy ustawę z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów oraz ustawę z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej¹⁰.

⁸ Tamże: s. 21.

⁹ P. Łossowski, *Dyplomacja...*, s. 43.

¹⁰ Ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów; (Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944); Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; (Dz. U. 1922, Nr 21, poz. 164).

Zgodnie z postanowieniami ustawy o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów z 1924 r. konsulaty dzieliły się na zawodowe i honorowe. Konsulaty etatowe były zawsze zależne od przedstawicielstwa dyplomatycznego. W przypadku konsulatu honorowego podporządkowanie było dalej idące i nie ograniczało się do zależności od przedstawicielstwa dyplomatycznego. Konsulat honorowy pośrednio był uzależniony także od jednego z konsulatów zawodowych (art. 4) ¹¹.

Na gruncie przedwojennych regulacji prawnych zarówno konsul zawodowy, jak i konsul honorowy uznawany był za funkcjonariusza publicznego ¹².

W myśl postanowień omawianej ustawy, konsulowie honorowi nie otrzymywali stałego wynagrodzenia, a z momentem przyznania im prawa do wynagrodzenia na koszty urzędowania, tracili prawo do pobierania opłat konsularnych. Podkreślić należy, iż konsul honorowy po odwołaniu ze stanowiska tracił wszystkie związane z nim uprawnienia i pozbawiony był prawa do odszkodowania z tytułu zwolnienia (art. 4) ¹³.

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o służbie cywilnej wprowadzała wymóg posiadania przez urzędnika państwowego obywatelstwa polskiego ¹⁴. Postanowienie to miało zastosowanie do zawodowych urzędników konsularnych. Kwestia obywatelstwa w przypadku konsula honorowego przedstawiała się inaczej. Honorowi urzędnicy konsularni wyłaniani byli najczęściej spośród obywateli państwa przyjmującego, należących do elit gospodarczych, czy kulturalnych danej miejscowości. Konsula honorowego, który nie był urzędnikiem państwowym, nie obciążał wymóg posiadania obywatelstwa polskiego. Ustawodawstwo polskie nie wprowadzało jakichkolwiek innych wymogów związanych z obywatelstwem konsula honorowego.

Wskazanie kandydata na stanowisko konsula honorowego leżało w gestii kierownika zwierzchniej placówki zagranicznej. Przesyłał on odpowiedni wniosek, za pośrednictwem właściwego terytorialnie przedstawicielstwa dyplomatycznego, do Ministerstwa Spraw Zagranicznych ¹⁵. Kandydatów na wicekonsulów honorowych przedstawiali konsulowie za pośrednictwem zwierzchnich placówek dyplomatycznych. Konsulowie upoważnieni byli do występowania z

¹¹ Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

¹² W. Namysłowski, *System prawa konsularnego*, Warszawa 1949, s. 116.

¹³ Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

¹⁴ Dz. U. 1922, Nr 21, poz. 164.

¹⁵ Zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych o organizacji służby konsularnej honorowej; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3, poz. 22).

umotywowanymi wnioskami w przedmiocie potrzeby powołania wicekonsulów ¹⁶. Fakt ustanowienia konsula honorowego ogłaszany był w Dzienniku Urzędowym MSZ.

Stosunek prawny pomiędzy honorowym urzędnikiem konsularnym a państwem wysyłającym określała umowa prawna o charakterze prywatnym ¹⁷. Umowa taka była sporządzana przed otrzymaniem nominacji i objęciem urzędu przez konsula honorowego. Konsul honorowy podpisywał umowę z kierownikiem wskazanego przez MSZ poselstwa zwierzchniego, które reprezentowało rząd. Treść umów konsularnych została szczegółowo uregulowana i stanowiła zbiór wzajemnych zobowiązań konsula honorowego oraz państwa polskiego w imieniu, którego podpisywał ją kierownik zwierzchniej placówki dyplomatycznej ¹⁸. Dla ułatwienia trybu zawierania oraz dla ujednolicenia formy umów obcojęzycznych, dodatkowo wprowadzono obowiązkowy wzór umowy konsularnej w języku francuskim.

Treść umowy z honorowym urzędnikiem konsularnym odpowiadała wymogom określonym wzorem z 1923 r., choć często zawierała regulacje dodatkowe ¹⁹. Ze swej strony państwo polskie zobowiązywało się w szczególności do zachowania należytej staranności w zapewnieniu konsulowi honorowemu uzyskania *exequatur* państwa przyjmującego. RP zobowiązywała się również do dostarczenia konsulowi rzeczy do użytku służbowego (stemple, godło itp.) ²⁰. Konsul honorowy składał zapewnienie o sumiennym i godnym sprawowaniu powierzonych mu funkcji oraz do obrony i popierania interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Zobowiązywał się ponosić wszystkie koszty związane z normalnym prowadzeniem konsulatu, w tym koszty wynagrodzenia personelu i korespondencji urzędowej.

¹⁶ Instrukcja konsularna, AAN, Zespół Akt Konsulatu Honorowego w Zurychu 72 A, s. 11.

¹⁷ W. Namysłowski, *Polskie prawo konsularne. Ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatu i czynnościach konsulów z objaśnieniami*, Warszawa 1926, s. 35.

¹⁸ Wzór umowy zawieranej między poselstwami Rzeczypospolitej Polskiej jako przedstawicielstwami Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z jednej, a osobami mającymi być mianowanymi konsulami, wicekonsulami oraz agentami konsularnymi honorowymi Rzeczypospolitej Polskiej drugiej strony; (Dz. Urz. MSZ 1922, Nr 2, poz. 79); zmienione dwukrotnie: Okólnikiem Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zawierania umów z konsulami honorowymi; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 197), Zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych o organizacji służby konsularnej honorowej; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3, poz. 22).

¹⁹ Okólnik MSZ w sprawie zawierania umów z konsulami honorowymi; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 197).

²⁰ Umowa z konsulem honorowym, AAN, Zespół Akt Konsulatu Honorowego w Zurychu 68, s. 39.

Umowa taka mogła zostać wypowiedziana jednostronnie przez MSZ, ze skutkiem natychmiastowym, w przypadku poważnego naruszenia przepisów służbowych lub niedotrzymania warunków umowy przez konsula honorowego²¹.

Zakres przyrzeczenia składanego przez konsula honorowego w okresie międzywojennym był dokładniejszy od współczesnego oświadczenia, ale co do zasady oba te akty zawierają podobne dane oraz informacje odnoszące się do osoby kandydata na konsula honorowego, które mają za zadanie określić w jak najlepszy sposób jego przydatność do wykonywania funkcji konsularnych. Konsul honorowy zobowiązywał się do przestrzegania ustaw i innych przepisów prawnych, a także prawa i zwyczajów międzynarodowych oraz do sumiennego wykonywania powierzonych mu obowiązków konsularnych.

Listy komisyjne dla konsula honorowego przygotowywano już po uzyskaniu przez niego *exequatur* od państwa przyjmującego, po podpisaniu umowy i złożeniu odpowiedniego przyrzeczenia służbowego. W praktyce od daty podpisania umowy do nominacji upływało wiele czasu.

Kandydat na stanowisko konsula honorowego musiał spełniać wiele wymogów. Podkreślano, jak ważnym dla należytego wykonywania funkcji konsularnych jest wybór właściwego kandydata. Na stanowisko konsula honorowego powinna być wybierana osoba, której nie chodzi wyłącznie o zaszczytny tytuł i która jest zaznajomiona z polską sytuacją polityczną i gospodarczą²².

Kandydat na konsula honorowego winien był zajmować wysoką pozycję społeczną i dysponować odpowiednimi stosunkami w kołach gospodarczych, intelektualnych, wykazywać się rozeznaniami wśród lokalnych władz i administracji miejscowej. Ponieważ większość kosztów związanych z utrzymaniem i prowadzeniem konsulatu honorowego spoczywała na konsulu honorowym podkreślano, iż kandydat na to stanowisko powinien być majątny. Pod uwagę brano takie osoby, których działalność zawodowa nie stała na przeszkodzie rzetelnemu pełnieniu obowiązków konsularnych, i które mogły dać gwarancję sumiennego wykonywania funkcji konsula z należytym zrozumieniem i oddaniem²³. Honorowy

²¹ E. Pałyga, *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970, s. 60.

²² Zarządzenie MSZ w sprawie wzmocnienia działalności konsulów honorowych RP oraz rozwoju sieci konsulatów honorowych; (Dz. Urz. MSZ 1933, Nr 3, poz. 13).

²³ Zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych o organizacji służby konsularnej honorowej; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3, poz. 22).

urzędnik konsularny, który nie był obywatelem polskim, obowiązany był znać język polski.

Na konsulów honorowych powoływano najczęściej obywateli państwa przyjmującego. Wynikało to z chęci jak najlepszego zabezpieczenia interesów obywateli polskich w państwie przyjmującym. Miejscowi obywatele dawali pełniejszą gwarancję znajomości przepisów i zwyczajów obowiązujących w państwie przyjmującym. Na proces obsadzania stanowisk konsulów honorowych nie miały wpływ wywierało zagęszczenie skupiska polonijnego w miejscu ustanowienia. W takich przypadkach najczęściej na konsula honorowego powoływano obywatela polskiego, albo osobę pochodzenia polskiego. Honorowi urzędnicy konsularni, którzy mieli stały kontakt z państwem polskim w większym stopniu potrafili utożsamić się z problemami obywateli polskich na obczyźnie i lepiej utrzymywali kontakty z miejscową Polonią. Ich powołanie spotykało się nadto z mniejszym oporem ze strony lokalnej Polonii. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, iż urzędnicy ci posługiwali się językiem polskim i znali polskie regulacje prawne²⁴.

Konsul jako przedstawiciel państwa wysyłającego stanowiący część składową aparatu państwowego winien był reprezentować, w szczególności jego interesy. Działalność konsulów honorowych w okresie międzywojennym obejmowała różnorodny zakres czynności. Podkreślić należy, iż funkcje konsularne wykonywane przez honorowych urzędników konsularnych uzależnione były od decyzji podjętej w tym przedmiocie przez państwo wysyłające, jak i państwo przyjmujące.

Zadania konsulów Drugiej Rzeczypospolitej określone w ustawie konsularnej z 1924 r., sprowadzały się do obrony interesów gospodarczych Rzeczypospolitej Polskiej, opieki nad obywatelami polskimi za granicą i czuwania nad wykonywaniem umów międzynarodowych²⁵.

Podkreślić należy, że zadanie polegające na realizacji działań zmierzających do rozwoju stosunków gospodarczych i handlowych z zagranicą nie było realizowane przez konsulaty honorowe w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. W pierwszym okresie funkcje konsula koncentrowały się na sprawach związanych z emigracją polską i ochroną prawną własnych obywateli poza granicami kraju. W

²⁴ E. J. Pałyga, *Opieka nad Polakami i interesami polskimi z udziałem konsulów honorowych*, Przegląd Polityczny 1979, Nr 4, s. 60.

²⁵ Art. 1, Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944).

późniejszym okresie, począwszy od roku 1929, konsulowie (w tym konsulowie honorowi) podjęli czynny udział w nawiązywaniu stosunków gospodarczych i handlowych z zagranicą. Powyższa ewolucja stanowiła następstwo kryzysu ekonomicznego, jaki ogarnął Polskę w tym czasie.

Zakres działania polskich honorowych placówek konsularnych okresu międzywojennego, jaki wyznaczały przepisy prawa wewnętrznego oraz łączące Polskę dwustronne konwencje konsularne, był szeroki. Konsul zobowiązany był bronić praw, mienia i interesów obywateli polskich oraz udzielać rad i pomocy, stosując się do praw i zwyczajów państw, w których urzęduje ²⁶. Konsulaty honorowe, co do zasady pełniły mniejszy zakres funkcji konsularnych.

Pod względem zakresu działania konsulaty honorowe dzieliły się na konsulaty honorowe pełnoprawne i nieposiadające pełnych uprawnień (niepełnoprawne). W 1939 r. wśród 150 polskich konsulatów honorowych 29 było konsulatami niepełnoprawnymi ²⁷.

Zakres działania konsulatów, które nie posiadały pełnych uprawnień obejmował zakres zasadniczy i zakres dodatkowy powierzony. Przez czynności zasadnicze rozumieć należy sprawy wykonywane przez konsulat honorowy z urzędu. Zakres tych czynności był niezmienny dla każdego konsulatu honorowego i obejmował: sprawy opieki społecznej i kulturalnej nad obywatelami RP, sprawy prawne oraz sprawy marynarki ²⁸. Do zakresu funkcji dodatkowo powierzonych włączano funkcje zlecone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, zwierzchni urząd zawodowy lub placówkę dyplomatyczną, za uprzednią zgodą Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Konsulat honorowy mógł wykonywać w ramach czynności zleconych sprawy: gospodarcze, propagandowe i sprawy prawne ²⁹.

Wykonywanie funkcji, których nie włączono do zakresu działania konsulatu honorowego z urzędu i których mu nie powierzono, należało do obowiązków zwierzchniego konsulatu zawodowego.

Pod względem praktycznym większe znaczenie przypisać należy honorowym konsulatom pełnoprawnym, tj. etatyzowanym. Za konsulaty tego typu uznawano,

²⁶ Art. 5 ustawy z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów; (Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944).

²⁷ K. Libera, *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1958, Nr 6, s. 82.

²⁸ Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych „Instrukcja służbowa dla konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej”; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3, poz. 22).

²⁹ Pkt. 12-19 Zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych „Instrukcja służbowa dla konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej”; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3, poz. 22).

podległe za pośrednictwem poselstwa zwierzchniego Ministerstwu Spraw Zagranicznych, placówki konsularne, których kierownikiem był urzędnik zawodowy. Stosunek pracownika etatowego do konsula honorowego, określany był każdorazowo przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w chwili etatyzacji konsulatu honorowego³⁰.

Zakres rzeczowy działania konsulatów etatyzowanych, odpowiadał zakresowi funkcji wykonywanych przez konsulat zawodowy. Podkreślić warto, że czynności konsularne do wykonania, których konieczne było imienne upoważnienie (czynności notarialne, przesłuchiwanie świadka pod przysięgą), mogły być dokonywane jedynie przez pracownika konsularnego, dysponującego odpowiednimi uprawnieniami³¹.

Konsulatowi pełnoprawnemu przysługiwało prawo do prowadzenia bezpośredniej korespondencji z MSZ oraz innymi placówkami dyplomatycznymi i konsulatami zawodowymi.

Ustawa konsularna z 1924 r. przewidywała dwie kategorie konsulów honorowych mianowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych: konsulów i wicekonsulów honorowych³². Konsul honorowy, w razie potrzeby, mógł powoływać dla pomocy etatowych lub honorowych agentów konsularnych³³. Agent konsularny zawierał umowę bezpośrednio z właściwym konsulem honorowym i nie był urzędnikiem państwa wysyłającego³⁴.

Z chwilą odzyskania niepodległości Rzeczpospolita Polska starała się nawiązać stosunki konsularne z jak największą ilością państw. Polska przez wiele lat pozbawiona suwerenności musiała nie tyle odrodzić, co stworzyć nową, sprawnie funkcjonującą sieć urzędów konsularnych.

Nacisk położono na nawiązanie stosunków konsularnych z państwami, które podobnie jak Polska, niedawno uzyskały suwerenność lub z krajami na terenie, których istniała potrzeba zabezpieczenia istotnych interesów państwa polskiego³⁵. Pierwotnie do zakresu zadań urzędów konsularnych włączono opiekę nad

³⁰ Pkt. 12. 2 Okólnika w sprawie zakresu działania konsulatów honorowych; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 196).

³¹ Pkt. 4 Okólnika w sprawie zakresu działania konsulatów honorowych; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 196).

³² Art. 9, Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

³³ Art. 7, Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

³⁴ P. Czubik, P. Kowalski, *Konsul honorowy- studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 125.

³⁵ Szerzej na ten temat: E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 16-17.

obywatelami polskimi przebywającymi za granicą, z czasem placówki te przejęły sprawowanie ochrony nad rozwojem handlu międzynarodowego³⁶.

Polska stosunkowo szybko przystąpiła do nawiązywania stosunków konsularnych w drodze zawierania dwustronnych umów konsularnych z państwami obcymi. W okresie od 1924 r. do 1936 r. zostało podpisanych 12 konwencji konsularnych, z których tylko dwie nie zostały ratyfikowane³⁷.

W początkowym okresie po odzyskaniu niepodległości Polska opierała stosunki konsularne z innymi państwami na zasadzie wzajemności. Od praktyki tej odstąpiono ze względu na rosnące potrzeby polskiej emigracji, której liczba zaskakująco szybko wzrastała w pierwszych latach niepodległej Polski. Wobec konieczności wzmocnienia ochrony polskiego wychodźstwa oparcie stosunków konsularnych na zasadzie wzajemności okazało się niewystarczające, nie stanowiąc wystarczającego zabezpieczenia interesów obywateli i państwa polskiego³⁸. Nierzadko dla uzyskania pełniejszej gwarancji zabezpieczenia własnych interesów Polska prowadziła starania o wprowadzenie klauzuli największego uprzywilejowania³⁹.

Zaznaczyć należy, że zawarcie przez Polskę konwencji konsularnej z konkretnym państwem było zawsze wynikiem wystąpienia istotnej z punktu widzenia interesu państwowego przyczyny. Elementem najważniejszym była potrzeba zapewnienia opieki konsularnej polskim obywatelom, na drugim miejscu stawiano popieranie rozwoju współpracy gospodarczej. Przykładowo konwencja polsko-francuska zawarta została pod wpływem narastających potrzeb ochrony polskiej emigracji we Francji. Za podjęciem rozmów w sprawie zawarcia konwencji polsko-radzieckiej, stał zamiar normalizacji napiętych stosunków ze wschodnim sąsiadem. Nadto w

³⁶ E. Pałyga, *Prawno-polityczne podstawy opieki konsularnej drugiej Rzeczypospolitej*, Przegląd Politologiczny 1976, z. 1, s. 127.

³⁷ Pierwszą konwencję konsularną, po odzyskaniu niepodległości, Rzeczpospolita Polska zawarła z Łotwą w 1924 r. (Dz. U. 1926, Nr 5, poz. 26), a później kolejno: z Estonią w 1924 r. (Dz. U. 1926, Nr 26, poz. 155), z ZSSR w 1924 r. (Dz. U. 1926, Nr 35, poz. 210), z Francją w 1925 r. (Dz. U. 1928, Nr 56, poz. 528), z Jugosławią w 1927 r. (Dz. U. 1931, Nr 100, poz. 845), z Belgią w 1928 r. (Dz. U. 1931, nr 81, 637), z Rumunią w 1929 r. (Dz. U. 1935, Nr 60, poz. 483), z Bułgarią w 1934 r. (Dz. U. 1935, Nr 40, poz. 275), oraz z Włochami w 1935 r. (Dz. U. 1936, Nr 43, poz. 317) i z Węgrami w 1936 r. (Dz. U. 1938, Nr 15, poz. 100) podpisane zostały także dwie umowy z państwami pozaeuropejskimi: z Turcją w 1927 r. i z Mandżukuo w 1938 r., które nie zostały ratyfikowane przez Polskę; E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 18.

³⁸ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 16-17.

³⁹ Klauzula największego uprzywilejowania znajdująca zastosowanie w polskich konwencjach konsularnych okresu międzywojennego miała charakter warunkowy i opierała się na zasadzie bezwzględnej wzajemności. Uzależnienie klauzuli największego uprzywilejowania z wymogiem wzajemności w praktyce doprowadzało jej do ograniczenia.

zawarciu konwencji konsularnej z ZSSR dopatrywano się ułatwień w sfinalizowaniu rokowań w sprawie podpisania umowy handlowej ⁴⁰.

Pomimo znacznej ilości umów konsularnych zawartych przez II Rzeczpospolitą w okresie międzywojennym nadal, dla regulacji stosunków konsularnych, duże znaczenie odgrywało międzynarodowe prawo zwyczajowe. Na 61 państw, z którymi Polska utrzymywała stosunki konsularne, tylko z 19 krajami łączyły ją dwustronne umowy konsularne. W przypadku pozostałych państw stosunki konsularne opierano na obowiązującym w tym zakresie zwyczaju międzynarodowym.

Podkreślić należy, iż do 1924 r., Rzeczpospolitą łączyły stosunki konsularne z 31 państwami, w tym z 5 na podstawie traktatów pokojowych ⁴¹. Późniejsze dwustronne umowy konsularne stanowiły jedynie potwierdzenie wcześniej już istniejących stosunków konsularnych. Postanowienia umów dwustronnych najczęściej stanowiły odzwierciedlenie międzynarodowych norm zwyczajowych.

Nadto stosunki konsularne regulowały 4 multilateralne i 5 bilateralnych umów konsularnych, których przedmiotem były najczęściej kwestie funkcjonowania przedstawicielstw konsularnych powstających w związku z zawarciem umowy konsularnej ⁴². Zawierane przez Polskę umowy bilateralne miały istotny wpływ na rozwój współpracy gospodarczej i handlowej z zagranicą oraz rozszerzenie rynków zbytu dla rodzimej produkcji. Stanowiły niejako uzupełnienie postanowień konwencji konsularnych, dając podstawę ochrony interesów gospodarczych Rzeczypospolitej Polskiej. W aktach tych znajdowały się postanowienia odnoszące się do funkcji konsułów, w szczególności regulacje dotyczące uprawnień do dokonywania czynności z zakresu spraw gospodarczych.

Można wymienić następujące umowy bilateralne okresu międzywojennego, których Polska była stroną: z Holandią - na podstawie Traktatu handlowego i nawigacyjnego z 1924 r., z Kanadą - na podstawie Traktatu handlowego i nawigacyjnego z 1924 r., z Iranem - na podstawie Traktatu przyjaźni z 1927 r., z Chinami - na podstawie Traktatu przyjaźni, handlowego i nawigacyjnego z 1929 r. i Etiopią - na podstawie Traktatu handlowego i osiedleńczego z 1935 r. ⁴³.

Zawierane przez Polskę umowy konsularne okresu międzywojennego służyły obronie istotnych interesów państwowych, w szczególności zapewniały opiekę

⁴⁰ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 22.

⁴¹ W 1924 r. Polska zawarła pierwszą konwencję dwustronną z Łotwą.

⁴² Tamże: s. 45-46.

⁴³ Szerzej na ten temat: T. Joniec, *Polska...*, s. 18.

Polonii. Państwo polskie zmierzało do wytworzenia procedur wykonawczych odnoszących się do wychodźstwa polskiego oraz opracowania katalogu obowiązków i uprawnień przysługujących polskim konsulom honorowym.

Wobec szerokiej praktyki zawierania międzynarodowych umów konsularnych, w latach trzydziestych opracowany został oficjalny wzór konwencji konsularnych. W konsekwencji polskie konwencje okresu międzywojennego cechowało wysokie podobieństwo przyjętych rozwiązań⁴⁴. Wiele zagadnień zostało rozstrzygniętych w ten sam lub zbliżony sposób. Wprowadzenie rozwiązań wyraźnie odbiegających od wzoru, stanowiło odzwierciedlenie indywidualnych potrzeb i problemów zauważalnych w stosunkach wzajemnych państw-stron. Zasadnicza część norm konwencyjnych obejmowała postanowienia wyznaczające zakres rzeczowy działalności konsułów, odnosząc się jednocześnie do czynności konsularnych.

Większość konwencji konsularnych zawartych przez II Rzeczpospolitą Polską dopuszczała możliwość przyjmowania i ustanawiania konsułów honorowych we wzajemnych stosunkach konsularnych. Dwustronne umowy konsularne zawierane przez Polskę z poszczególnymi państwami zazwyczaj precyzowały, że konsułami RP mogą być, obok konsułów zawodowych, także konsułowie honorowi. Nierzadko przepisy konwencyjne dopuszczały pośrednio możliwość wykorzystywania tej instytucji w stosunkach wzajemnych, nie odnosząc się do niej wprost.

Wyjątkiem jest zawarta przez Rzeczpospolitą Polską konwencja z ZSRR z dnia 18 lipca 1924 r.⁴⁵. Wprawdzie ustawodawstwo radzieckie w latach 1918 – 1926 dopuszczało możliwość korzystania z instytucji konsula honorowego w stosunkach międzynarodowych, kwestię tę odmiennie regulowały dwustronne konwencje konsularne⁴⁶. Umowy konsularne zawierane przez ZSSR, wprowadzały zwykle wymóg posiadania przez kandydata na stanowisko konsula, obywatelstwa radzieckiego, co eliminowało wykorzystanie instytucji konsula honorowego w praktyce⁴⁷.

⁴⁴ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 24.

⁴⁵ Dz. U. 1926, Nr 35, poz. 210.

⁴⁶ Dekret Rady Komisarzy Ludowych z dnia 18 października 1918 r. o organizacji konsulatów dopuszczał możliwość powoływania konsułów honorowych. Konsul zawodowy (generalny) w miejscowościach, w których nie było rozbudowanej sieci zawodowych urzędów konsularnych, mógł dla wykonywania funkcji konsularnych i za zgodą Ludowego Komisariatu Spraw Zagranicznych, ustanawiać konsułów spośród obywateli miejscowych.

⁴⁷ Tylko wyjątkowo wprowadzano odstępstwo od tej zasady. Przykładowo konwencja radzieko-niemiecka przewidywała możliwość ustanawiania konsułów honorowych we wzajemnych stosunkach konsularnych; por.: Z. Czubiński, *Instytucja konsula honorowego w polskim prawie konsularnym i polskiej praktyce*, Zeszyty Naukowe UJ, Prace z Zakresu Nauk Politycznych 1987, z. 31, s. 16.

Także polsko-radziecka konwencja konsularna przewidywała taki warunek. Zgodnie z art. 1 konwencji, konsulami (w tym konsulami generalnymi, konsulami i wicekonsulami) oraz sekretarzami generalnymi i attachés konsularnymi mogli być tylko obywatele państwa wysyłającego, którzy nie mogli trudnić się jakimkolwiek zajęciem zarobkowym, czy handlem w kraju przyjmującym ⁴⁸. Cytowane rozwiązanie pozwala przyjąć, iż postanowienia omawianej konwencji eliminowały możliwość wykorzystywania instytucji konsula honorowego we wzajemnych stosunkach konsularnych ⁴⁹.

Wiele konwencji okresu międzywojennego nie zawiera postanowień odnoszących się bezpośrednio do instytucji konsula honorowego. Dwustronna konwencja konsularna między Polską a Francją z 1925 r. nie wprowadza podziału na zawodowych i honorowych urzędników konsularnych. Kwestia obywatelstwa urzędnika konsularnego została uregulowana jedynie w odniesieniu do agentów konsularnych, a przyjęte rozwiązanie miało liberalny charakter. Na stanowisko agenta konsularnego mógł być mianowany obywatel państwa przyjmującego, państwa wysyłającego, a także państwa trzeciego ⁵⁰.

Konwencja wprowadza odrębne regulacje w stosunku do konsulów, którzy byli obywatelami państwa przyjmującego i obywatelami państwa ustanawiającego. Świadczy to o dopuszczeniu obu kategorii konsularnych (honorowego i zawodowego urzędnika konsularnego) we wzajemnych stosunkach międzynarodowych. Fakt, iż strony przewidują możliwość powoływania i przyjmowania konsulów honorowych w stosunkach wzajemnych, wynika pośrednio z uregulowań, które dotyczą przywilejów i immunitetów konsularnych.

Urzędnicy konsularni, którzy posiadali mienie nieruchome, trudnili się handlem, przemysłem lub jakimkolwiek zajęciem zarobkowym oraz posiadali kapitały w przedsiębiorstwach handlowych i przemysłowych, nie mogli korzystać z immunitetu podatkowego ⁵¹. Konsulowie nie podlegali, w zakresie swych czynności służbowych,

⁴⁸ Dz. U. 1926, Nr 35, poz. 210.

⁴⁹ Odmiennie stanowisko zajmują P. Czubik i M. Kowalski. Art. 5 konwencji stanowi, że konsulowie i urzędnicy konsularni o ile są obywatelami państwa wysyłającego, są wyjęci spod orzecznictwa państwa przyjmującego w sprawach dotyczących ich czynności urzędowych. Nadto art. 7 konwencji stanowi, że urzędnicy konsularni, którym przepisy nie zabraniają trudnić się handlem i przemysłem, nie są zwolnieni od podatków i opłat, którym z tytułu wykonywanych zajęć podlegają. Na podstawie wyżej przytoczonych postanowień, autorzy formułują wniosek, iż konwencja dopuszcza teoretycznie możliwość powoływania honorowych urzędników konsularnych, działających w obrębie konsulatów zawodowego; P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 47-48.

⁵⁰ Art. 2, Dz. U. 1928, Nr 56, poz. 528.

⁵¹ Art. 3, Dz. U. 1928, Nr 56, poz. 528.

jurysdykcji sądów państwa przyjmującego. Wyłączenie spod jurysdykcji sądowej było niezależne od obywatelstwa konsula, a jeśli konsul był obywatelem państwa wysyłającego nie mógł być ponadto aresztowany (z wyjątkiem prewencyjnego zatrzymania za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności od lat 5) ⁵². Władze miejscowe winny były powstrzymywać się od rozwiązywania podobnych problemów inaczej, niż na drodze dyplomatycznej, a o aresztowaniu lub wszczęciu postępowania należało powiadomić właściwą zwierzchnią placówkę dyplomatyczną.

Pomimo faktu, że polsko-francuska konwencja konsularna z 1925 r. nie precyzowała, iż konsulami RP mogą być obok konsulów zawodowych również konsulowie honorowi. Postanowienia tej konwencji wyraźnie odnoszą się do instytucji konsula honorowego i dość szeroko regulują kwestie zagadnień z nią związanych.

Podobne rozwiązanie funkcjonowało na gruncie polsko-amerykańskich stosunków konsularnych. Dopuszczenie ustanawiania konsulów honorowych w stosunkach pomiędzy Polską a Stanami Zjednoczonymi wynikało z zawartego 15 czerwca 1931 r. Traktatu o Przyjaźni, Handlowym i Praw Konsularnych ⁵³. Akt ten nie zawiera *expressis verbis* podziału na honorowych i zawodowych urzędników konsularnych, ale nie formułuje także bezpośredniego zakazu stosowania takiej instytucji. Uregulowania odnoszące się do sytuacji prawnej konsulów w państwie przyjmującym, pozwalają przyjąć dopuszczenie wykorzystania instytucji konsulów honorowych w stosunkach wzajemnych. Przepisy traktatu wyraźnie różnicują pozycję prawną konsula, który jest obywatelem państwa przyjmującego i konsula, który posiada obywatelstwo państwa wysyłającego.

Konsulowie będący obywatelami państwa wysyłającego nie mogli być aresztowani (za wyjątkiem zatrzymania za popełnienie przestępstwa). Konsulowi będącemu obywatelem państwa wysyłającego przysługiwał immunitet podatkowy. Był on zwolniony od wszelkich opłat, z wyjątkiem podatków od nieruchomości, których był właścicielem i dochodów z tytułu praw do mienia przynależnego do państwa przyjmującego ⁵⁴. Konsul, który posiadał obywatelstwo państwa wysyłającego i nie wykonywał dodatkowej działalności zawodowej nastawionej na osiąganie zysków oraz jego rodzina, byli zwolnieni od cła należnego za wwóz mienia

⁵² Art. 1, Dz. U. 1928, Nr 56, poz. 528.

⁵³ Dz. U. 1933, Nr 49, poz. 384.

⁵⁴ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 50.

w czasie przeprowadzki na teren państwa przyjmującego. Zakres zwolnień konsułów będących obywatelami państwa przyjmującego lub takich, którzy zajmowali się dodatkową działalnością zawodową był węższy i nie obejmował wyżej przytoczonych uprawnień.

Dokumenty prywatne konsula, który prowadził inną działalność zawodową winny były być oddzielone od archiwum konsulatu, które korzysta bez ograniczeń z immunitetu nietykalności. Podkreślić także warto, że budynki zakupione przez państwo wysyłające zwolnione były z podatków i innych opłat, za wyjątkiem kwot pieniężnych należnych za świadczenie usług i urzędzeń, z których korzystały.

Większość umów konsularnych zawartych przez Polskę w okresie międzywojennym zawierała regulacje dopuszczające wykorzystanie instytucji konsula honorowego w obrocie konsularnym.

Polsko-belgijska konwencja konsularna z 1928 r. w art. 1 przewidywała, że konsulowie, wicekonsulowie i agenci konsularni mogli być zawodowymi lub honorowymi urzędnikami konsularnymi⁵⁵. Podobne rozwiązania przyjęte zostały w późniejszych konwencjach polsko-jugosłowiańskiej⁵⁶, polsko-rumuńskiej⁵⁷, czy polsko-włoskiej⁵⁸.

Instytucja konsula honorowego bezpośrednio uregulowana została także w konwencjach konsularnych zawartych przez Polskę z Łotwą w 1924 r.⁵⁹ i Estonią w 1924 r.⁶⁰. Zawarte w tych umowach postanowienia konwencyjne, miały zastosowanie do konsułów honorowych, w takim zakresie, w jakim zostali oni upoważnieni przez państwo wysyłające do korzystania z uprawnień i wykonywania czynności konsularnych. Przyjęcie takiego rozwiązania jest konsekwencją włączenia do tekstu wspomnianych konwencji, obowiązującej powszechnie na gruncie prawa międzynarodowego zasady, iż wyznaczenie zakresu funkcji przedstawicieli zagranicznych leży w gestii poszczególnych państw.

Państwa wysyłające ograniczały zakres funkcji, których wykonywanie przyznawały konsulom honorowym. Kwestia ta pozostawała najczęściej nieuregulowana w ustawodawstwie wewnętrznym państw - stron konwencji. Zakres funkcji konsularnych przyznawanych konsulom honorowym wynikał z potrzeb

⁵⁵ Dz. U. 1931, Nr 81, poz. 637.

⁵⁶ Dz. U. 1931, Nr 109, poz. 845.

⁵⁷ Dz. U. 1931, Nr 60, poz. 482.

⁵⁸ Dz. U. 1936, Nr 43, poz. 317.

⁵⁹ Dz. U. 1926, Nr 5, poz. 26.

⁶⁰ Dz. U. 1926, Nr 26, poz. 155.

lokalnych miejsca ustanowienia i był określony przez normy konwencyjne i zwyczajowe⁶¹. Co charakterystyczne, przedwojenne normy konwencyjne umów konsularnych, których stroną była Polska, nie wprowadzały w tym przedmiocie ograniczeń. Podkreślić należy, że wykonywanie czynności konsularnych przez konsula honorowego uzależniano od uzyskania zgody państwa wysyłającego⁶².

Wymieniane w konwencjach konsularnych okresu międzywojennego przywileje i immunitety przyznawane były konsulom zawodowym i niemal w całości dla nich zastrzeżone⁶³. Konsulowi honorowemu nie przysługiwał immunitet podatkowy, mógł być zatrzymany i aresztowany, a państwo przyjmujące nie miało obowiązku powiadomienia przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa wysyłającego o wszczęciu postępowania przeciwko honorowemu urzędnikowi konsularnemu. Tylko niektóre konwencje przewidywały możliwość odmowy składania zeznań przez konsula honorowego, ze względu na zachowanie tajemnicy zawodowej lub państwowej w sprawach związanych z pełnionymi funkcjami konsularnymi⁶⁴.

W polskiej praktyce konsularnej okresu międzynarodowego zauważyć można powolny proces rozszerzania zakresu przyznawanych konsulowi honorowemu przywilejów i immunitetów. Początkowa tendencja zrównywania w postanowieniach konwencyjnych zakresu uprawnień zawodowych urzędników konsularnych i honorowych urzędników konsularnych będących obywatelami państwa wysyłającego, ustąpiła miejsca praktyce zawężania zakresu przywilejów i immunitetów konsułów honorowych, niezależnie od ich obywatelstwa. W ostatnich przedwojennych konwencjach konsularnych zawartych przez Polskę wskazano sytuacje, w których konsulowi honorowemu przysługiwał zakres przywilejów i immunitetów, odpowiadający uprawnieniom konsula zawodowego. Na władze państwa przyjmującego nakładano obowiązek informowania właściwego

⁶¹ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 41.

⁶² Ograniczenia takie wprowadzała ustawa o organizacji konsulatów i o czynnościach konsułów; (Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 164) i okólnik w sprawie zakresu działania konsulatów honorowych; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 196) oraz Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych „Instrukcja służbowa dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej”; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3, poz. 22).

⁶³ Wyjątkiem są wczesne konwencje konsularne. N.p.: konwencja polsko-estońska; (Dz. U. 1926, Nr 26, poz. 155), czy konwencja polsko-łotewska; (Dz. U. 1926, Nr 5, poz. 26). Zakres przywilejów i immunitetów konsularnych konsula zawodowego i konsula honorowego, posiadającego obywatelstwo państwa wysyłającego, został zrównany.

⁶⁴ Rozwiązanie takie przewidywała konwencja polsko-bułgarska; (Dz. U. 1935, Nr 40, poz. 275), polsko-włoska; (Dz. U. 1936, Nr 43, poz. 317) i polsko-węgierska; (Dz. U. 1938, Nr 15, poz. 100).

przedstawicielstwa dyplomatycznego o wszczęciu postępowania, aresztowaniu lub oskarżeniu konsula honorowego⁶⁵.

Do wybuchu II wojny światowej żadna z polskich konwencji dwudziestolecia międzywojennego nie została wypowiedziana. Większość zawartych przez Polskę w okresie międzywojennym konwencji konsularnych zachowała swoją moc obowiązującą w latach powojennych⁶⁶. Część konwencji obowiązywała jeszcze przez kilkanaście lat od zakończenia wojny, aż do czasu zastąpienia ich przez nowe konwencje konsularne, których stroną była już PRL. Przykładowo do 7 czerwca 1958 r. obowiązywała przedwojenna konwencja konsularna z ZSRR, do 6 grudnia 1963 r. z Węgrami, a do 14 lutego 1963 r. z Bułgarią. Konwencje konsularne zawarte z Francją, Belgią i Włochami obowiązywały bez zmian przez okres kilkudziesięciu lat⁶⁷.

W polskich konwencjach konsularnych okresu międzywojennego brakowało jednolitego wzorca rozwiązań prawnych regulujących sytuację prawną konsula honorowego. Kryterium rozróżnienia tych dwóch kategorii konsularnych było najczęściej obywatelstwo oraz prowadzenie dodatkowej działalności zawodowej, wykonywanej niezależnie od ciążących na konsulu funkcji konsularnych.

Sytuacja prawna polskiego konsula honorowego, w szczególności w odniesieniu do kwestii przywilejów i immunitetów, była mniej korzystna aniżeli konsula zawodowego. Konsul honorowy korzystał z takiego zakresu przywilejów i immunitetów, których przyznanie było niezbędne dla należytego wykonywania pełnionych przez niego funkcji. Dla zabezpieczenia właściwego pełnienia obowiązków konwencje konsularne i zwyczaj międzynarodowy ograniczały zakres uprawnień konsula honorowego do immunitetu jurysdykcyjnego w granicach oficjalnych czynności i nietykalności archiwum.

Regulacja prawna okresu międzywojennego nie doprowadziła do wykształcenia spójnego wzorca instytucji konsula honorowego. Wiele niejasności pojawia się na gruncie określenia zakresu przywilejów i immunitetów konsula honorowego. Konwencje konsularne omawianego okresu nierzadko nie wprowadzały rozróżnienia

⁶⁵ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 45-46.

⁶⁶ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 33.

⁶⁷ Konwencja z Francją uchylona została konwencją z dnia 24 czerwca 1977 r.; (Dz. U. 1977, Nr 19, poz. 76), konwencja z Belgią uchylona została konwencją z dnia 11 lutego 1972 r.; (Dz. U. 1974, Nr 3, poz. 18), konwencja z Włochami uchylona została konwencją z dnia 9 listopada 1973 r.; (Dz. U. 1977, Nr 9, poz. 35).

między zawodowym a honorowym urzędnikiem konsularnym, co powodowało liczne problemy interpretacyjne.

Podkreślić należy, że polskie konsulaty honorowe w okresie międzywojennym przyczyniły się w szczególności do rozwoju handlu zagranicznego. Wszędzie tam, gdzie ustanowiono placówki tego typu, zauważano natężenie kontaktów gospodarczo-handlowych i rozszerzenie rynków zbytu dla polskich towarów w państwie przyjmującym. Nie bez przesady można stwierdzić, że szybki postęp gospodarczy w Polsce lat trzydziestych XX wieku, stanowił również zasługę sprawnie działającej sieci honorowych urzędów konsularnych.

2. 2. OGRANICZENIE ZNACZENIA INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO W OKRESIE POWOJENNYM

Po drugiej wojnie światowej w Polsce nastąpiło odejście od praktyki stosowania instytucji konsula honorowego. Honorowe urzędy konsularne, które sprawnie funkcjonowały w międzywojennej praktyce konsularnej i miały duże zasługi w poszerzaniu rynków zbytu dla polskich towarów uległy likwidacji, a nowe nie były tworzone. W okresie po 1945 roku nastąpiło faktyczne odejście od tej cenionej i wykorzystywanej powszechnie przez państwa zachodnie instytucji. Państwa socjalistyczne uznając instytucję konsula honorowego za charakterystyczną dla stosunków wzajemnych pomiędzy państwami kapitalistycznymi zaprzestały ją wykorzystywać⁶⁸.

Okres powojenny przyniósł narodziny światowego systemu państw socjalistycznych. Nowy ustrój wprowadzony został państwach Europy środkowo-wschodniej, tj. w Polsce, Jugosławii, Albanii, Bułgarii, Czechosłowacji, Rumunii i na Węgrzech, a także na części terytorium byłej III Rzeszy, gdzie powstało NRD.

System państw socjalistycznych cechował jeden typ władzy politycznej, jednolity rodzaj ustroju społeczno-gospodarczego oraz wspólny system ideologiczny⁶⁹. Charakterystycznym dla przynależności państwa do systemu socjalistycznego było łączne występowanie wyżej wymienionych cech.

Uwzględniając zakres wyżej wymienionych cech można wyodrębnić specyficzną grupę państw socjalistycznych tzw. wspólnotę państw socjalistycznych. Państwa wspólnoty socjalistycznej stanowiły część światowego systemu państw socjalistycznych. Od pozostałych państw socjalistycznych odróżniał je charakter wzajemnych stosunków i ich relacje z innymi państwami.

Obok cech charakterystycznych dla państw typu socjalistycznego uzupełnić państwa wspólnoty socjalistycznej cechowały silne więzi o charakterze politycznym,

⁶⁸ Pod red. A. Kłafkowskiego, *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976 r., s. 139.

⁶⁹ Cz. Mojsiewicz, *Socjalistyczny typ stosunków międzynarodowych*; w: *Stosunki międzynarodowe. Problemy badań i teorii*, red. A. Bodnar, W. J. Szczepański, Warszawa 1984, s. 135.

wojskowym, ekonomicznym, naukowo-technicznym oraz kulturalnym. W miarę upływu czasu państwa bloku wschodniego wykształciły wspólny, skoordynowany program polityki zagranicznej i zajmowały podobne stanowisko wobec zjawisk występujących na arenie polityki światowej ⁷⁰.

Stworzony został system interesów i celów wspólnych dla socjalistycznego zbliżenia państw bloku wschodniego. Proces zbliżenia doprowadzić miał do stworzenia podstaw trwałych więzi zaufania i przyjaźni oraz przezwyciężenia różnic międzypaństwowych, czy konfliktów narodowościowych ⁷¹.

Cechą charakterystyczną państw wspólnoty socjalistycznej stanowił klasowy charakter stosunków międzynarodowych. Za obowiązek państw socjalistycznych przyjmowano solidarność w walce przeciw burżuazji oraz niesienie pomocy tym krajom, które nadal zmagają się z problemem ucisku o charakterze klasowym i narodowym ⁷².

Przynależność do wspólnoty krajów socjalistycznych określano przez członkostwo państwa w Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) oraz Układzie Warszawskim. Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) utworzona została w styczniu 1949 r. w Moskwie ⁷³. Za główne zadanie RWPG przyjęto nawiązanie współpracy gospodarczej pomiędzy państwami-członkami. Sposobem do realizacji wskazanego celu stać się miały wymiana doświadczeń gospodarczych oraz świadczenie pomocy wzajemnej w surowcach, żywności, maszynach, a także urządzeniach przemysłowych ⁷⁴.

Układ Warszawski zawiązany został w 1955 r. i odgrywał istotną rolę w wyznaczaniu wspólnych celów polityki zagranicznej przez państwa wspólnoty socjalistycznej ⁷⁵. Układ Warszawski zawiązany został jako odpowiedź państw wspólnoty socjalistycznej na politykę militarną prowadzoną w okresie powojennym

⁷⁰ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1984, s. 182.

⁷¹ J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 87.

⁷² Tamże: s. 86

⁷³ Członkami RWPG były (jako państwa założycielskie): Bułgaria, Czechosłowacja, Polska, Rumunia, Węgry, Związek Radziecki oraz Albania (nie brała udziału w obradach Rady od 1949 r. do 1962 r.), Niemiecka Republika Demokratyczna (od maja 1950 r.), Mongolia (od czerwca 1962 r.), Kuba (od lipca 1972 r.), Wietnam (od czerwca 1978 r.), oraz Jugosławia (od czerwca 1978 r.), która brała udział tylko w niektórych pracach Rady. W trakcie prac RWPG doszło do podpisania umów o wzajemnej współpracy z Finlandią (od maja 1978 r.), Irakiem (od lipca 1975 r.) oraz Meksykiem (od sierpnia 1978 r.).

⁷⁴ J. Kukułka, *Międzynarodowe...*, s. 190.

⁷⁵ Stronami Układu były: Bułgaria, Czechosłowacja, Niemiecka Republika Demokratyczna, Polska, Rumunia, Węgry oraz Związek Radziecki. Członkiem Układu Warszawskiego była również Albania, która wypowiedziała go w 1968 r., a od 1963 r. nie uczestniczyła w jego obradach.

przez państwa bloku atlantyckiego (NATO). Stanowić on miał instrument w walce o bezpieczeństwo oraz odprężenie i rozbrojenie międzynarodowe. Jego podstawowym zadaniem było pełnienie funkcji obronnych oraz zjednoczenie potencjałów wojskowych państw wspólnoty socjalistycznej. Pełnić on miał równoległe rolę platformy służącej prowadzeniu dyskusji na aktualne tematy międzynarodowe. Układ Warszawski winien był stworzyć warunki pokojowego rozwoju państw socjalistycznych.

Państwa członkowskie wskazywały na konieczność istnienia Układu, wobec ciągłego zagrożenia bezpieczeństwa europejskiego, które naruszone zostało w szczególności przez włączenie Niemieckiej Republiki Federalnej do bloku atlantyckiego.

Szczególny nacisk państwa-członkowie kładły na pokojowy charakter Układu Warszawskiego, który w pierwszym rzędzie pełnić miał zadanie forum porozumienia międzynarodowego. Państwa Układu deklarowały natychmiastowe rozwiązanie Układu Warszawskiego w przypadku wcześniejszej likwidacji NATO przez państwa sojuszu atlantyckiego, jednocześnie jednak podkreślano gotowość natychmiastowej pomocy państwu członkowi w przypadku napaści ze strony państw bloku zachodniego ⁷⁶.

Socjalistyczny ustrój wewnętrzny wpływał w stopniu zasadniczym na rozwój stosunków międzynarodowych okresu powojennego. Państwa przynależące do bloku wschodniego zajmowały stanowisko, według którego arena międzynarodowa stać się musiała miejscem walki w obronie interesów klas pracujących ⁷⁷.

Podkreślano, że od chwili powstania każde państwo socjalistyczne winno kształtować swoją podstawową funkcję zewnętrzną, za jaką uznać należy rozwój partnerstwa, przyjaźni oraz wzajemnej pomocy. Suwerenne państwa socjalistyczne budowały własne systemy na podstawie indywidualnych koncepcji rozwojowych, ale w oparciu o wspólną ideologię marksizmu – leninizmu i wspólne cele klasowe.

Państwa socjalistyczne oparły swoje funkcjonowanie na arenie międzynarodowej na wspólnych zasadach, które zakładały wspólność interesów, celów oraz działań podejmowanych przez państwa socjalistyczne we wszystkich przejawach życia, gospodarki i problemów międzypaństwowych.

⁷⁶ J. Kukułka, *Międzynarodowe...*, s. 190.

⁷⁷ J. Kukułka, *Współpraca międzynarodowa nowego typu*, SM 1975, Nr 7 – 5, s. 13.

Napięcie w stosunkach wschód – zachód przejawiało się w także w wyścigu zbrojeń między Związkiem Radzieckim i Stanami Zjednoczonymi. Zastraszająco rosła ilość broni nuklearnej, przeprowadzano liczne próby wybuchów atomowych. W 1963 r. Stany Zjednoczone posiadały 424 rakiety międzykontynentalne, dysponując tym samym ponad czterokrotną przewagą nad arsenałem raketowym Związku Radzieckiego (100 rakiet międzykontynentalnych). Przewaga ta uległa zasadniczej zmianie dopiero w 1969 r. Liczby te zostały wówczas wyrównane i osiągnięty został poziom 1054 (USA) do 1050 rakiet (ZSSR). Warto podkreślić, że tak USA, jak i ZSSR od 1967 r. rozpoczęły procesy instalacji antyrakietowych systemów obronnych w pobliżu większych skupisk ludzkich znajdujących się w ich granicach państwowych. Działania tego typu, mając wprowadzić charakter defensywny, wpływały na pogłębienie poczucia zagrożenia międzynarodowego i wspierały wyścig zbrojeń przez dofinansowywanie przemysłu zbrojeniowego⁷⁸.

W 1967 r. z inicjatywy Stanów Zjednoczonych NATO przyjęło doktrynę „elastycznego reagowania”, która wystawiła Europę Zachodnią jako bezpośredni cel uderzenia na wypadek wybuchu wojny jądrowej⁷⁹.

Okres Polski Ludowej przyniósł zmianę uwarunkowań aktywności międzynarodowej państwa polskiego. W pierwszych latach powojennych dla Polski dwie kwestie wysunęły się na pierwszy plan w ramach odradzających się stosunków zagranicznych. Państwo polskie dążyło do utworzenia rządu powszechnie uznawanego na arenie międzynarodowej, z drugiej strony poważny problem stanowiło wyznaczenie nowych granic państwowych wyzwolonej Polski.

W dniu 28 czerwca 1945 r. w Warszawie powołano do życia Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej. Uznanie państw koalicji antyhitlerowskiej dla funkcjonującego w Londynie rządu zostało cofnięte, przez uznanie nowo utworzonego rządu warszawskiego. Tym samym pojawiła się konieczność przejęcia przez przedstawicieli nowego rządu warszawskiego podporządkowanych rządowi londyńskiemu działających w okresie powojennym polskich placówek konsularnych za granicą⁸⁰. Urzędy konsularne podległe polskiemu rządowi na emigracji prowadziły działalność nawiązującą do przedwrześniowych tradycji konsularnych

⁷⁸ J. Kukułka, *Historia powszechna stosunków międzynarodowych 1945 – 2000*, Warszawa 2001, s. 138.

⁷⁹ Tamże: s. 138.

⁸⁰ W 1945 r. funkcjonowało 70 polskich urzędów konsularnych. M. Majewski, *Służba konsularna Polski Ludowej*, *Sprawy Międzynarodowe* 1975, Nr 11, s. 136 – 137.

RP. Polska Ludowa dążąca do realizacji zasad polityki zagranicznej państwa socjalistycznego oparła działalność konsularną na odmiennych podstawach.

Nastąpiło przesunięcie granic geograficznych państwa polskiego między Bug i Odrę przy szerokim dostępie do Morza Bałtyckiego. Poszerzenie granic naszego kraju na zachodzie dokonane zostało kosztem Niemiec. Liczba ludności zamieszkującej tereny powojennej Polski spadła znacznie w wyniku działań wojennych oraz zmian granic obszaru państwa, które nastąpiły po zakończeniu II wojny światowej⁸¹.

Szczególnym zadaniem, jakie spadło na urzędy konsularne, była konieczność zagwarantowania polskim obywatelom przebywającym w wyniku zawirowań wojennych poza granicami kraju możliwości powrotu do kraju ojczystego. W tej sytuacji podstawowym zadaniem polskiej służby zagranicznej stało się prowadzenie działalności organizacyjnej mającej zapewnić sprawny przebieg dokonywanych masowo przewozów przeprowadzanych w ramach repatriacji indywidualnej.

Okres powojenny charakteryzował się nasileniem kryzysu w stosunkach politycznych między Polską a państwami bloku zachodniego, który stanowił odzwierciedlenie ogólnoświatowej sytuacji politycznej i zaostrzeniem konfliktu na linii Wschód - Zachód. Napięcie to wzmacniał fakt, iż w pierwszych latach powojennych nadal, obok rządu warszawskiego, funkcjonował rząd londyński. Wciąż pojawiały się głosy wskazujące na odizolowanie Polonii i wrogą działalność przeciwników rządu warszawskiego mającą na celu oderwanie obywateli polskich przebywających za granicą od kraju. Sytuacja ta uniemożliwiała sprawne funkcjonowanie placówek konsularnych, a trwająca nieprzerwanie przez cały okres zimnej wojny walka o pozyskanie Polonii stała się zasadniczym celem polskiej polityki zagranicznej⁸².

W omawianym okresie polityka zagraniczna (a w jej ramach służba dyplomatyczna i konsularna) stanowiła główny instrument prowadzonej walki klasowej między socjalizmem a kapitalizmem. Zasady pokojowego współistnienia opracowane na Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy Międzynarodowej postrzegano, jako skodyfikowanie reguł tej walki i szansę na wykluczenie ustroju kapitalistycznego ze stosunków międzynarodowych. Podkreślano przy tym, że walka

⁸¹ W 1946 r. w Polsce było 23,9 mln mieszkańców.

⁸² M. Majewski, *Służba konsularna Polski Ludowej*, *Sprawy Międzynarodowe* 1975, Nr 11, s. 136 – 137.

z wrogim socjalizmowi ustrojem kapitalistycznym stanowi czynnik konsolidujący państwa socjalistyczne⁸³.

Państwa bloku wschodniego, przejmując stanowisko Związku Radzieckiego w kwestii stosowania instytucji konsula honorowego, wyeliminowały honorowych urzędników konsularnych z obrotu konsularnego. Zjawisko to stanowiło przejaw wzajemnych współzależności pomiędzy krajami systemu socjalistycznego i wynik silnych dążeń zmierzających do ujednolicenia zasad polityki zagranicznej państw - członków wspólnoty socjalistycznej. Z założenia państwa socjalistyczne winny były akceptować wspólnie wypracowane i ustalone zasady współpracy międzynarodowej oparte na głębszych podstawach ideologiczno-politycznych.

Radziecka ustawa konsularna z 8 stycznia 1926 r. wprowadziła zasadę wyłącznego powoływania konsulów zawodowych⁸⁴. Zgodnie z art. 9 omawianej ustawy konsulowie, agenci konsularni, sekretarze i pozostały personel oficjalny konsulatów i placówek konsularnych byli członkami służby konsularnej ZSSR i nie wolno im było uczestniczyć pod żadnym pozorem, bezpośrednio czy pośrednio, w prywatnych instytucjach lub przedsiębiorstwach⁸⁵. Nadto wprowadzono wymóg posiadania przez kandydata na urzędnika konsularnego obywatelstwa radzieckiego.

Podkreślić należy, iż pomimo wykluczenia instytucji konsula honorowego z radzieckiego ustawodawstwa wewnętrznego, wcześniejsze regulacje prawne dopuszczały możliwość powoływania konsulów honorowych przez ZSSR i przyjmowania konsulów honorowych innych państw na terytorium Związku Radzieckiego⁸⁶.

Dekret Rady Komisarzy Ludowych z dnia 18 października 1918 r. o organizacji konsulatów zawierał postanowienia dopuszczające zastosowanie konsula honorowego w stosunkach konsularnych.⁸⁷ W państwach i miejscowościach, w których nie było konsulatów zawodowych, rząd miał prawo powoływać konsulów spośród obywateli miejscowych (art. 2 dekretu). Prawo do ustanowienia wicekonsulów spośród obywateli miejscowych w miejscowościach, w których nie

⁸³ J. Kukułka, *Problemy...*, s. 87.

⁸⁴ Kolejna radziecka ustawa konsularna z 1976 r. przewidywała możliwość mianowania konsulów spośród obywateli ZSSR, jak i spośród obcokrajowców. Wywodziło się stąd dopuszczalność wykorzystywania instytucji konsula honorowego w stosunkach konsularnych.

⁸⁵ Cyt. za: K. Libera, *Instytucja...*, s. 67.

⁸⁶ W latach 1918 – 1926 prawo radzieckie dopuszczało wykorzystywanie konsula honorowego w służbie zagranicznej.

⁸⁷ Tekst dekretu w tłumaczeniu J. Makowskiego, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1952, s. 64.

było konsułów etatowych, przyznano dodatkowo konsulowi generalnemu (art. 8). Dla powołania wicekonsula, który nie był obywatelem radzieckim wymagana była zgoda Ludowego Komisariatu Spraw Zagranicznych.

Zakres uprawnień przyznawanych radzieckim organom konsularnym był szeroki. Kompetencje konsułów obejmowały reprezentację wszelkich interesów państwowych za wyjątkiem zadań politycznych, wojskowych i morskich, których wykonywanie przekazano przedstawicielstwom dyplomatycznym. Do zadań konsulatów należało w szczególności utrzymywanie należytych stosunków handlowych i finansowych pomiędzy państwem przyjmującym a państwem ustanawiającym⁸⁸.

Dopiero liczne względy natury politycznej doprowadziły do zmiany obowiązujących w Związku Radzieckim przepisów prawa wewnętrznego. W wyniku zmian ustrojowych i politycznych doszło do wytworzenia poglądu, który sprzeciwiał się dopuszczalności powoływania własnych i przyjmowania konsułów honorowych państw obcych na terenie ZSSR. Przyjęto stanowisko, zgodnie z którym wykazywano, iż instytucja konsula honorowego była historycznie obca prawu radzieckiemu i można ją traktować jedynie w kategoriach pozostałości ustroju carskiej Rosji. Podkreślano, że wykluczenie instytucji konsula honorowego z praktyki i ustawodawstwa radzieckiego wynika z niemożności wykonywania przez niego zadań organu państwa socjalistycznego. Zwracano uwagę na klasowy charakter instytucji konsula honorowego i fakt, że konsułami honorowymi są zazwyczaj miejscowi kupcy, przemysłowcy, czy przedstawiciele sfer gospodarczych miejsca ustanowienia⁸⁹.

Uważano, że przekazanie handlu zagranicznego wyłącznej kompetencji państwa, wyłącza konieczność podziału urzędników konsularnych na zawodowych i honorowych⁹⁰. Obrót gospodarczy Związku Radzieckiego, w szczególności z państwami kapitalistycznymi, był znacznie ograniczony i obejmował stosunkowo niewielką ilość towarów i kontrahentów. ZSSR nie stawiało sobie za cel zagranicznej ekspansji handlowej. Troska o stały rozwój stosunków handlowych i rozwój międzynarodowej współpracy gospodarczej zostały usunięte na drugi plan.

⁸⁸ Szerzej na ten temat: K. Libera, *Instytucja...*, s. 67.

⁸⁹ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966, s. 88-89.

⁹⁰ W. N. Durdieniewski, S. B. Kryłow, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1950, s. 377.

Współpraca gospodarcza z zagranicą została włączona do zakresu obowiązków radzieckich przedstawicieli handlowych⁹¹.

Wskazywano liczne ułomności instytucji konsula honorowego podkreślając, że honorowi urzędnicy konsularni nie wywiązują się należycie z powierzonych im zadań oraz nie są dostatecznie elastyczni w realizacji zadań „panującego kapitału finansowego”⁹². Wykluczano możliwości ustanowienia konsulem obywatela państwa trzeciego⁹³. Państwo radzieckie zakładało, że obywatel obcego kraju nie jest w stanie w należyty sposób reprezentować państwa radzieckiego, a jego działania mogą pozostawać w sprzeczności z interesem państwa.

W literaturze radzieckiej rzadko pojawiały się głosy przemawiające za wykorzystaniem instytucji konsula honorowego w praktyce międzynarodowej. Niektórzy autorzy zauważali wprawdzie przydatność tej instytucji w kontaktach gospodarczych oraz podkreślali celowość ustanawiania honorowych urzędów konsularnych w państwach, z którymi Związek Radziecki nie utrzymywał stosunków dyplomatycznych, ale były to jednostkowe i odosobnione głosy⁹⁴.

Rozwiązania radzieckiego prawa wewnętrznego oraz poglądy doktryny przejmowały zawierane przez Związek Radziecki dwustronne konwencje konsularne. Przykładowo, polsko-radziecka konwencja konsularna z 1924 r. wprowadzała zasadę, zgodnie z którą konsulem mógł być wyłącznie obywatel radziecki (art. 1)⁹⁵. Nadto powyższa konwencja formułowała wyraźny zakaz zajmowania się przez konsula handlem lub jakimkolwiek innym zajęciem zarobkowym⁹⁶.

Niektóre dwustronne umowy konsularne zawierane przez ZSSR już po wejściu w życie ustawy konsularnej z 1926 r., przewidywały możliwość powoływania konsulów honorowych. Przykładowo, w później podpisanej radziecko-niemieckiej dwustronnej konwencji konsularnej z 17 października 1926 r. dopuszczano ustanawianie konsulów honorowych. Zaznaczyć należy, że w protokole dodatkowym do tej konwencji państwa-strony zobowiązywały się do chwilowej rezygnacji ze

⁹¹ K. Libera, *Zasady...*, s. 170.

⁹² Tamże: s. 361.

⁹³ F. Kożewnikow, *Sowietskoje gosugarstwo i mieždunarodnoje prawo*, Moskwa 1948, s. 175.

⁹⁴ I. P. Bliszczenko, *Diplomaticzeskoje prawo*, Moskwa 1972, s. 155.

⁹⁵ Dz. U. 1926, Nr 35, poz. 210.

⁹⁶ Wymóg ten miał zastosowanie także w odniesieniu do sekretarzy i attachés konsularnych. Pozostali urzędnicy konsularni mogli być obywatelami państwa trzeciego i zajmować się handlem i przemysłem. Zakres przyznawanych im przywilejów i immunitetów konsularnych uzależniony był od obywatelstwa (art. 4-6).

stosowania instytucji konsula honorowego na terytorium drugiej strony ⁹⁷. Także konwencja radziecko-rumuńska z 1957 r. nie eliminowała bezpośrednio instytucji konsułów honorowych. Wprawdzie na mocy jej postanowień utrzymano wymóg posiadania przez konsula obywatelstwa państwa wysyłającego, ale odstąpiono od zakazu wykonywania przez niego dodatkowej działalności ubocznej. Konwencja zawarta pomiędzy Związkiem Radzieckim a NRD z 1957 r. nie regulowała kwestii obywatelstwa konsula ⁹⁸.

Państwa wspólnoty socjalistycznej w różny sposób doprowadziły do harmonizacji zasad wewnętrznych w przedmiocie dopuszczalności stosowania instytucji konsula honorowego w praktyce konsularnej ze stanowiskiem Związku Radzieckiego w tym przedmiocie. Niektóre z państw socjalistycznych wprowadziły regulacje ustawowe eliminujące instytucję konsula honorowego ze służby konsularnej. Część państw bloku wschodniego zaprzestała wykorzystywać instytucję konsula honorowego w stosunkach konsularnych z innymi krajami ⁹⁹.

Do grupy państw, które wyeliminowały instytucję konsula honorowego z praktyki konsularnej, ale nie wprowadziły zakazów ustawowych w tym względzie, włączyć należy Polskę. Jeszcze w 1945 r. państwo polskie posiadało w państwach obcych 78 konsulatów honorowych. Z chwilą zlikwidowania ostatniego polskiego honorowego urzędu konsularnego w 1949 r. w Nicei, zaniechano powoływania polskich konsułów honorowych dla wykonywania funkcji konsularnych w państwach obcych ¹⁰⁰. Do grupy państw, które faktycznie odeszły od praktyki stosowania instytucji konsula honorowego zaliczyć należy również Niemiecką Republikę Demokratyczną. Pomimo faktu, że niemiecka ustawa konsularna z 21 grudnia 1979 r. przewidywała instytucję konsula honorowego i dopuszczała wykorzystywanie tej instytucji w stosunkach konsularnych z innymi państwami, w praktyce konsularnej NDR nie ustanawiała konsułów honorowych ¹⁰¹.

Warto wskazać, że Jugosławia na pewien czas zaprzestała ustanawiać honorowych urzędników konsularnych, szybko jednak powróciła do wykorzystywania instytucji konsula honorowego w służbie konsularnej ¹⁰². Natomiast Kuba, pomimo oficjalnej przynależności do wspólnoty państw socjalistycznych nie zrezygnowała z

⁹⁷ K. Libera, *Zasady...*, s. 173.

⁹⁸ Tamże: s. 179.

⁹⁹ Związek Radziecki, Węgierska Republika Ludowa.

¹⁰⁰ T. Joniec, *Polska...*, s. 77.

¹⁰¹ L. Łukaszuk, *Prawo konsularne. Zarys wykładu*, Warszawa 1988, s. 159.

¹⁰² K. Libera, *Zasady prawa międzynarodowego*, Warszawa 1960, s. 167.

ustanawiania i przyjmowania konsulów honorowych ¹⁰³. Państwa te nie tylko zauważały zalety finansowe instytucji konsula honorowego oraz wynikające z utworzenia sieci konsulatów honorowych oszczędności, nadto doceniały one rolę honorowych placówek konsularnych przy promocji zbytu towarów, czy sprawowaniu opieki nad emigracją lub obywatelami czasowo przebywającymi poza granicami kraju ojczystego.

Inkorporacja rozwiązań radzieckich i likwidacja instytucji konsula honorowego w polskiej służbie zagranicznej nie wynikała z konieczności podyktowanej zachodzącymi przemianami ustrojowymi. Odejście od instytucji konsula honorowego w praktyce konsularnej, stanowiło przejaw bezpośredniego i bezkrytycznego przeniesienia na grunt polski, radzieckich rozwiązań w omawianym zakresie.

Polska stanęła na stanowisku, iż instytucja konsulów honorowych jest obca praktyce państw socjalistycznych i jest ściśle związana z ustrojem kapitalistycznym. Powierzenie wykonywania tak ważnych funkcji państwowych cudzoziemcowi nie leżałoby w dobrze pojmowanym interesie państwa polskiego. Polska przejęła rozwiązania przyjęte przez pozostałe kraje socjalistycznych i zaczęła dążyć do ograniczenia liczby obcokrajowców w przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych ¹⁰⁴.

Z reguły na stanowisko konsula honorowego powoływano osoby zamożne, wywodzące się spośród miejscowych elit przemysłowych czy społecznych, bowiem tylko taka osoba dawała gwarancję należytego funkcjonowania urzędu, wobec ciążącego na niej obowiązku utrzymania takiej placówki. Wykonywanie funkcji konsularnych przez taką osobę, nie byłoby zgodne z zasadami państwa socjalistycznego. Nadto wobec uspołecznienia handlu, podkreślano trudności związane ze znalezieniem obywatela polskiego zamieszkałego w miejscu wykonywania funkcji konsularnych, zajmującego odpowiednią pozycję i należącego do miejscowych elit społecznych i gospodarczych. Powołanie na konsula honorowego obywatela państwa kapitalistycznego z góry wykluczano ¹⁰⁵.

Wskazywano na braki instytucji konsula honorowego i niemożność wykonywania szczególnie ważnych dla państwa polskiego zadań w dziedzinie pracy polonijnej, czy

¹⁰³ T. Joniec, *Polska...*, op. cit., s.77.

¹⁰⁴ Pismo Departamentu Prawno-Traktatowego nr 084/6/60 z dnia 29 grudnia 1960 r., Archiwum MSZ, z. 20, t. 915, w. 70.

¹⁰⁵ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 88-89.

kontaktów z miejscową ludnością ¹⁰⁶. Nadto rezygnacja z instytucji konsula honorowego w służbie konsularnej PRL, argumentowana była ograniczeniem zakresu działalności konsulatów w dziedzinie handlu międzynarodowego, który objęty został monopolem państwa.

Zaznaczano, że rodzaj urzędu konsularnego zależy jest od organizacji służby konsularnej państwa wysyłającego oraz tego, czy państwo przyjmujące uznaje instytucję konsula honorowego w stosunkach konsularnych. Gdyby Polska ustanawiała własnych konsulów honorowych za granicą, nie mogłaby odmówić przyjęcia konsulów honorowych państw obcych na swoim terytorium.

Podkreślić należy, że Polska Ludowa odstąpiła faktycznie od stosowania instytucji konsula honorowego. W świetle obowiązujących rozwiązań prawnych, nadal istniała możliwość powoływania i przyjmowania konsulów honorowych, ale tej szansy nie wykorzystywano. Na gruncie polskiego wewnętrznego prawa konsularnego obowiązywała przedwojenna ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów, która przewidywała dwie kategorie konsularne: konsulów zawodowych i honorowych (art. 4) i dopuszczała wykorzystanie instytucji konsula honorowego w stosunkach konsularnych ¹⁰⁷. Przez kilkadziesiąt lat polska przedwojenna ustawa konsularna, choć mocno zdezaktualizowana i nieadekwatna do aktualnych potrzeb funkcjonowała bez większych zmian.

Funkcjonowanie konsulatu honorowego w Nicei do dnia 9 lutego 1949 r. pozostawało w zgodności z obowiązującymi normami prawnymi. Jego likwidacja stanowiła przejaw decyzji organu administracyjnego i nie znajdowała oparcia w przepisach prawnych ¹⁰⁸. Zgodnie z oświadczeniem złożonym przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Z. Modzelewskiego, przyczyną likwidacji były zbyt wysokie koszty utrzymania, które w stopniu znacznym przewyższały korzyści uzyskiwane z tytułu prowadzenia przez urząd honorowy czynności konsularnych ¹⁰⁹.

Ciekawie przedstawia się zagadnienie dopuszczalności stosowania instytucji konsula honorowego w stosunkach konsularnych na gruncie wiążących Polskę Ludową konwencji konsularnych. Część konwencji konsularnych zawartych przez

¹⁰⁶ Pismo w sprawie likwidacji Konsulatu Generalnego PRL w Marsylii nr 0841/11, Archiwum MSZ, z. 20, w. 47, t. 598.

¹⁰⁷ Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

¹⁰⁸ K. Libera, *Instytucja...*, s. 71.

¹⁰⁹ Z. Czubiński, *Instytucja...*, s. 19.

Polskę w okresie międzywojennym obowiązywała nadal i zawierała regulacje przewidujące możliwość wykorzystywania konsula honorowego w służbie konsularnej. Żadna z dwustronnych umów konsularnych zawartych przed transformacją ustrojową nie formułowała bezpośredniego zakazu stosowania instytucji konsula honorowego ¹¹⁰. Wyjątek stanowiła omówiona wyżej konwencja polsko-radziecka z 1924 r.

Przykładowo, polsko-radziecka konwencja konsularna z 1958 r., utrzymywała wymóg posiadania przez konsula obywatelstwa państwa wysyłającego ¹¹¹. W postanowieniach tej konwencji odstąpiono natomiast od zakazu zajmowania się przez konsula zawodową działalnością zarobkową, wykonywaną obok obowiązków konsularnych. Teoretycznie dopuszczano ewentualność powoływania konsulów honorowych w stosunkach międzypaństwowych, jeśli osoby te spełniałyby warunek posiadania obywatelstwa państwa wysyłającego.

Inaczej kwestię tę regulowała umowa konsularna zawarta pomiędzy Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną z 1957 r. Konwencja polsko-niemiecka nie zawierała regulacji odnoszących się bezpośrednio do instytucji konsula honorowego oraz nie precyzowała wymogów dotyczących kwestii obywatelstwa urzędników konsularnych. Postanowienia omawianej konwencji konsularnej nie poruszały problemu dopuszczalności wykonywania przez konsulów dodatkowej działalności ubocznej ¹¹². Konsulem w rozumieniu powyższej konwencji była osoba posiadająca *exequatur* albo tymczasowy tytuł upoważniający ją do działania w charakterze konsula generalnego, konsula lub wicekonsula (art. 35). Postanowienia konwencji wprowadzały pojęcie funkcjonariusza konsularnego, którym mógł być wyłącznie obywatel państwa wysyłającego i pracownika konsularnego, którym była każda osoba zatrudniona w konsulacie niezależnie od jej obywatelstwa.

O fakcie dopuszczalności powoływania honorowych urzędników konsularnych w stosunkach polsko-niemieckich świadczyło brzmienie artykułów regulujących zakres przywilejów i immunitetów konsularnych, które przysługiwały konsulom w państwie

¹¹⁰ Polska Ludowa zawarła następujące umowy konsularne z innymi państwami socjalistycznymi: z NRD- 25 listopada 1957 r. w Warszawie; (Dz. U. 1957, Nr 7, poz. 38), z ZSSR- 21 stycznia 1958 r. w Warszawie; (Dz. U. 1958, Nr 32, poz. 145), z FLRJ- 17 listopada 1958 r. w Belgradzie; (Dz. U. 1959, Nr 51, poz. 311), z WRL- dnia 20 maja 1959 r. w Warszawie; (Dz. U. 1959, Nr 68, poz. 418), z CSRS- dnia 17 maja 1960 r. w Pradze; (Dz. U. 1961, Nr 15, poz. 82), z LBR- dnia 19 września 1961 r. w Sofii; (Dz. U. 1963, Nr 2, poz. 11) i RRL- dnia 5 października 1962 r. w Bukareszcie; (Dz. U. 1963, Nr 67, poz. 212).

¹¹¹ Dz. U. 1958, Nr 32, poz. 145.

¹¹² Dz. U. 1957, Nr 7, poz. 38.

przyjmującym. Konsul, pracownicy konsulatu oraz ich małżonkowie i zamieszkujące z nimi małoletnie dzieci nie podlegały przepisom państwa przyjmującego dotyczących rejestracji, zezwoleń na pobyt i meldunków cudzoziemców (art. 12). Konsul i pracownicy konsularni, posiadający obywatelstwo państwa wysyłającego korzystali ze zwolnień od opłat i podatków bezpośrednich (art. 14).

Z powyższych rozważań wynika, że konwencja polsko-niemiecka nie wyłączała zastosowania instytucji konsula honorowego we wzajemnych stosunkach konsularnych. Postanowienia konwencyjne nie wykluczały powołania na stanowisko konsula obcokrajowca i nie zakazywały prowadzenia przez nich dodatkowej działalności zarobkowej.

Podkreślić należy, że jako jedną z podstawowych zasad stosunków między państwami socjalistycznymi wymieniano zasadę socjalistycznej jedności. Zasada ta opierała się na koordynacji i działaniach partii komunistycznej oraz rządów państw socjalistycznych, które doprowadzić miały do zaniku różnic dzielących systemy poszczególnych członków wspólnoty. Wszystkie podejmowane wspólnie wysiłki winny były doprowadzić do wytworzenia jednolitego systemu ideologicznego i politycznego państw wspólnoty socjalistycznej¹¹³.

Odstąpienie polskiej praktyki konsularnej od przyjmowania i ustanawiania honorowych urzędników w stosunkach konsularnych okresu PRL stanowiło konsekwencję przynależności Polski do wspólnoty państw socjalistycznych. Jako wynik solidarności oraz wzajemnego zbliżenia systemów państwowych kraje socjalistyczne wyeliminowały instytucję konsula honorowego z obrotu międzynarodowego, jako sprzeczną z podstawowymi zasadami socjalizmu. Stanowiło to następstwo stworzenia zharmonizowanych, obowiązujących we wszystkich krajach bloku wschodniego, zasad socjalistycznych stosunków międzynarodowych oraz utworzenia wspólnego frontu walki z systemem kapitalistycznym państw zachodnich.

Sieć konsularna jako część służby zagranicznej państwa stanowiła jeden z instrumentów prowadzenia walki klasowej, dlatego tak istotnym stało się ujednolicenie zasad prawa i praktyki konsularnej wśród państw socjalistycznych. Eliminacja instytucji konsula honorowego stanowiła tylko jeden z elementów zbliżenia systemów prawnych i praktyki konsularnej państw bloku wschodniego.

¹¹³ J. Kukułka, *Międzynarodowe...*, s. 187.

Sytuacja ta uległa zmianie z chwilą zainicjowania procesu uporządkowania polskiego prawa konsularnego, na który niewątpliwie wpływ miało uznanie przez Polskę we wrześniu 1981 r. Konwencji Wiedeńskiej. Konieczność dostosowania polskiego ustawodawstwa do wymogów międzynarodowego prawa konsularnego doprowadziła do uchwalenia dnia 13 lutego 1984 r. nowej ustawy o funkcjach konsularnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹¹⁴.

¹¹⁴ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

2. 3. PRAKTYKA STOSOWANIA INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM I POWOJENNYM

Instytucja konsula honorowego odgrywała istotną rolę w polskiej praktyce konsularnej okresu międzywojennego. Z założenia instytucja konsulatu pełni rolę ochronną i zabezpiecza interesy obywateli oraz państwa wysyłającego¹¹⁵. Z chwilą powrotu Polski w 1918 r. jako samodzielnego podmiotu na arenę międzynarodową, przystąpiono do działań zmierzających do utworzenia szerokiej i sprawnej służby konsularnej.

Polską służbę zagraniczną charakteryzowało zatarcie wyraźnych granic pomiędzy korpusem dyplomatycznym a konsularnym. Przedstawicielstwa dyplomatyczne zajmowały się w głównej mierze reprezentacją, urzędy konsularne uzupełniały tę działalność przez wspomaganie handlu i opiekę obywateli polskich przebywających na terytorium obcego państwa¹¹⁶.

Podstawą nawiązywania stosunków konsularnych stały się liczne dwustronne umowy konsularne, których RP była stroną. W okresie dwudziestolecia międzywojennego Polska utrzymywała stosunki konsularne z 61 państwami, w 54 przypadkach wykonując zarówno bierne, jak i czynne prawo konsulatu. W dwóch przypadkach Rzeczpospolita Polska korzystała wyłącznie z prawa biernego, a w kolejnych 5 tylko z czynnego prawa konsulatu¹¹⁷.

Na gruncie uregulowań wewnętrznych podstawę prawną stworzyła ustawa konsularna z 1924 r., która przewidywała dwie kategorie konsułów honorowych: konsułów i wicekonsułów honorowych.

Zgodnie z ustawą o organizacji konsulatów i czynnościach konsułów, sieć konsularną ustalał Minister Spraw Zagranicznych w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu, Ministrem Pracy i Opieki Socjalnej oraz Ministrem Skarbu¹¹⁸. Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych sprawowało czynną opiekę nad

¹¹⁵ E. Pałyga, *Opieka konsularna...*, s. 111.

¹¹⁶ P. Łossowski, *Dyplomacja Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1992, s. 42.

¹¹⁷ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 188.

¹¹⁸ Art. 8, Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

konsulatami honorowymi i udzielało w razie potrzeby i w granicach obowiązującego prawa wszelkich możliwych ulg i przywilejów ¹¹⁹.

Liczba polskich placówek konsularnych w stosunku do urzędów konsularnych innych krajów była niewielka, co wynikało z okrojonych możliwości finansowych odrodzonego kraju. W 1919 r. Polska miała tylko 41 konsulatów zawodowych, dopiero w miarę upływu czasu liczba ta uległa zwiększeniu. W 1939 r. Rzeczpospolita Polska posiadała 89 honorowych placówek konsularnych ¹²⁰.

Po odzyskaniu niepodległości Ministerstwo Spraw Zagranicznych w imieniu rządu polskiego przejęło już istniejące placówki konsularne. Przy tworzeniu nowej sieci urzędów konsularnych oparto się głównie na doświadczeniu i kadrze już istniejących konsulatów. W miarę upływu czasu uwidoczniła się jednak potrzeba poszerzenia polskiej sieci konsularnej.

Proces tworzenia polskich konsulatów honorowych natrafił na szereg przeszkód, wynikających z braku doświadczenia i praktyki w tym przedmiocie. Nierzadko polskie urzędy konsularne powoływano pochopnie, bez należytej oceny potrzeb faktycznych. Skutkowało to błędną oceną miejscowego zapotrzebowania na placówki tego typu i złym rozmieszczeniem terytorialnym czy ilościowym urzędów konsularnych ¹²¹. Pomimo faktu, że konsulaty miały ściśle określony zasięg działania, często dokonane podziały terytorialne były błędne. Występowały znaczne dysproporcje w tym zakresie, co powodowało przeciążenie, niektórych placówek konsularnych. Także obsada urzędów konsularnych tworzonych w tamtym okresie była niewystarczająca, a konsulaty najczęściej były placówkami jednoosobowymi.

Pierwotnie polska służba konsularna opierała się na urzędach i urzędnikach zawodowych. W 1919 r., tuż po odzyskaniu niepodległości, honorowa sieć konsularna była uboga i ograniczała się do 3 konsulatów honorowych (Charków, Czerniewice, Kiszyniów) ¹²². Z czasem zaczęto zauważać liczne zalety instytucji konsula honorowego, co doprowadziło do stałego wzrostu liczby placówek tego typu.

Władze polskie przez długi czas podchodziły z rezerwą do instytucji konsula honorowego. Bano się, że konsul honorowy, nie będąc funkcjonariuszem

¹¹⁹ Zwracano się z prośbą o zwolnienie z cła od druków urzędowych, czy od opłat za paszporty zagraniczne; P. Łossowski, *Dyplomacja...*, s. 169.

¹²⁰ T. Joniec, *Polska...*, s. 19.

¹²¹ P. Łossowski, *Dyplomacja...*, s. 43.

¹²² E. Pałyga, *Opieka nad...*, s. 56.

państwowym i wykonując dodatkową działalność zarobkową, może nadużywać zajmowanego stanowiska dla obrony interesów prywatnych oraz zaniedbywać ciążące na nim obowiązki konsularne.

Podkreślano, że konsulatory honorowe nie spełniają swych zadań w zakresie opieki konsularnej nad obywatelami polskimi przebywającymi za granicą. Nie dyskredytowało to roli, jaką konsulatory honorowe odgrywały w nawiązywaniu i podtrzymywaniu kontaktów handlowych ¹²³.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwracało uwagę na konieczność dokonywania dogłębnej analizy przed powzięciem decyzji o ustanowieniu konsulatu honorowego i wszechstronnej, szczegółowej oceny osoby kandydata na stanowisko konsula honorowego. Dystans do instytucji konsula honorowego wynikał z dotychczas zebranych doświadczeń. Wskazywano, iż zbyt często godnością konsula honorowego obdarza się osoby, które nie są w stanie świadczyć „usług na polu działalności ekonomicznej i propagandowej, nie mówiąc już o stronie administracyjno-konsularnej” ¹²⁴.

Dla młodego państwa, jakim była II Rzeczpospolita Polska, instytucja konsula honorowego stanowiła szansę utworzenia sprawnej sieci konsularnej przy stosunkowo niewielkich wydatkach budżetowych. Względy natury finansowej stały się głównym elementem, który zadecydował o szerszym wykorzystaniu instytucji konsula honorowego w polskiej służbie konsularnej. Istotą instytucji konsula honorowego stanowi nieodpłatne wykonywanie przez niego funkcji konsularnych oraz fakt, iż pokrywa on większość kosztów związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem urzędu konsularnego, czym w dużym stopniu odciąża państwo wysyłające. Decydując się na uzupełnienie sieci zawodowych urzędów konsularnych honorowymi placówkami konsularnymi Rzeczpospolita Polska mogła, przy stosunkowo niewielkich nakładach pieniężnych, utworzyć szeroką sieć urzędów konsularnych i zapewnić ochronę interesów państwa i jego obywateli w wielu miejscach, w których możliwość utworzenia zawodowych urzędów konsularnych byłaby niemożliwa.

Rozwój honorowej służby konsularnej wiązał się także z nasileniem współpracy gospodarczej z zagranicą. Konsulowie honorowi wywodzili się najczęściej ze

¹²³ Tamże: s. 55.

¹²⁴ Pismo MSZ do poselstwa RP w Oslo, Nr K I 6546/pf 1698/pf z października 1927 r., cyt.za: E. Pałyga, *Opieka nad...*, s. 56.

środowiska kupieckiego, co ułatwiało nawiązywanie stosunków handlowych pomiędzy Polską a krajem ich urzędowania. Dzięki znajomości realiów gospodarczych konsulowi honorowemu łatwiej było udzielać pomocy polskim przedsiębiorcom prowadzącym działalność w państwie przyjmującym oraz wspomagać firmy chcące podjąć taką działalność. Wiedza praktyczna umożliwiała konsulowi honorowemu należyte wykonywanie obowiązków konsularnych pomimo faktu, iż nie dysponował przeszkoleniem wymaganym od konsułów zawodowych.

Szczególny wzrost liczby polskich placówek konsularnych przypada na koniec lat dwudziestych i lata trzydzieste XX wieku. W okresie tym wiele państw europejskich, nie tylko już od dawna posiadało dobrze rozwiniętą sieć honorowych urzędów konsularnych, ale także licznie tworzyło, a nawet oparło na nich swoją służbę konsularną¹²⁵.

W 1929 r. Polska posiadała już 104 urzędy konsularne, w tym 36 konsulatów honorowych¹²⁶. W związku z przeprowadzeniem reformy w zakresie działalności gospodarczej urzędów konsularnych, zauważyć można dalszy przyrost placówek konsularnych po roku 1929, w tym również placówek honorowych¹²⁷. Rozwój instytucji konsula honorowego w latach trzydziestych XX wieku jest także wynikiem ogólnego kryzysu gospodarczego, który dotknął w tym okresie także Polskę. Honorowe urzędy konsularne pomogły kontynuować rozbudowę sieci konsularnej przy minimalnych nakładach ze strony państwa.

Potrzeba rozszerzenia sieci konsularnej wielokrotnie podnoszona była przez Państwowy Instytut Eksportowy i Ministerstwo Przemysłu i Handlu, a wynikała z szerokich potrzeb propagandowo- informacyjnych. Szczególny nacisk położono na konieczność rozszerzenia sieci honorowej urzędów konsularnych¹²⁸.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych podkreślało potrzebę tworzenia honorowych konsulatów na terenach mających dla państwa polskiego znaczenie strategiczne, gospodarcze, czy propagandowe. Poważnym problemem dla nowo odrodzonego państwa stanowiło przeprowadzenie właściwego wywiadu miejscowego i zebranie informacji wystarczających dla podjęcia trafnej decyzji o wyborze miejsca ustanowienia nowej honorowej placówki konsularnej.

¹²⁵ Przykładowo liczba honorowych urzędów konsularnych Czech, czy Francji w 1933 r. przewyższała liczbę zawodowych placówek konsularnych; Szerzej na ten temat: T. Nieduszyński, *O działalności gospodarczej urzędów zagranicznych*, s. 63.

¹²⁶ K. Libera, *Instytucja...*, s. 63.

¹²⁷ T. Nieduszyński, *O działalności...*, Warszawa 1933, t. XII, s. 73.

¹²⁸ K. Libera, *Instytucja...*, s. 63.

Dążenie do rozszerzenia sieci honorowych urzędów konsularnych, zaowocowało zorganizowanym w 1933 r. ogólnopolskim zjazdem polskich konsulów honorowych. Zadaniem zjazdu konsulów było zapoznanie uczestników z aktualnymi problemami ekonomicznymi i politycznymi, szansami rozwoju polskiego handlu zagranicznego i zadaniami konsulów honorowych w zakresie obrotu gospodarczego. Spotkanie to oprócz okazji do nawiązania kontaktów osobistych i wymiany poglądów, stworzyło możliwość spotkania konsulów honorowych z przedstawicielami polskiej przedsiębiorczości i przyczyniło się do wzmożenia działalności polskich konsulów honorowych ¹²⁹.

Nowo przyjęte stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych znalazło potwierdzenie w praktyce i w miarę upływu czasu zaczęto powoływać coraz więcej konsulów honorowych. Przykładowo, we Francji w 1929 r. na 8 polskich urzędów konsularnych przypadały 3 urzędy honorowe. W 1939 r. wśród 16 polskich placówek konsularnych we Francji już 9 było konsulatami honorowymi ¹³⁰.

W 1931 r. powołano do życia 5 konsulatów honorowych RP, a w 1932 r. ustanowiono 22 honorowe urzędy konsularne ¹³¹. W 1933 r. liczba urzędów konsularnych wyniosła 127, zaś liczba honorowych konsulatów wynosiła 58 ¹³². W 1934 r. liczba konsulatów honorowych przewyższyła ilość konsulatów zawodowych (82 honorowych i 78 zawodowych) ¹³³. Ogółem w latach 1933 - 1938 ustanowiono 70 nowych konsulatów, z czego jedynie dwa były zawodowymi urzędami konsularnymi ¹³⁴.

Powyższą sytuację ilustruje stosunek procentowy polskich placówek zawodowych i placówek honorowych. W 1929 r. udział procentowy zawodowych urzędów konsularnych w liczbie wszystkich konsulatów wynosił 65,4 %, w 1933 r. - 54,4 %, a w 1939 r. - 38 %. Odpowiednio udział procentowy konsulatów honorowych wynosił: w 1929 r. - 34,6 %, w 1933 r. - 45,6 % i w 1939 r. - 62 % ¹³⁵. W miarę rozwoju służby konsularnej Polska coraz szerzej wykorzystywała instytucję konsula

¹²⁹ Tamże: s. 65.

¹³⁰ T. Joniec, *Polska...*, s. 20.

¹³¹ T. Nieduszyński, *O działalności...*, s. 65-66.

¹³² Tamże; por. E. Pałyga, *Opieka nad...*, s. 58: Autor podaje, że w 1933 r. liczba honorowych placówek konsularnych wynosiła 72, a placówek zawodowych 73.

¹³³ E. Pałyga, *Opieka nad...*, s. 58.

¹³⁴ Były to konsulatory w Afganistanie- założony w 1938 r. i w Ungawarze- ustanowiony w 1939 r.; cyt. za: P. Łossowski, *Dyplomacja...*, s. 241.

¹³⁵ K. Libera, *Instytucja...*, s. 63.

honorowego i liczba konsulatów honorowych przewyższała ilość urzędów zawodowych.

Polskie honorowe placówki konsularne ustanawiane były w krajach europejskich, ale i w miejscach bardzo odległych. Przykładowo cztery konsulatory honorowe funkcjonowały we Francji (Dunkierka, Metz, Boulogne i Nantes), cztery w Hiszpanii (Madryt, Walencja, Malaga i Vigo), a po pięć w Wielkiej Brytanii (Cardiff, Glasgow, Hull, Manchester, Southampton) i Szwecji (Noorköping, Bores, Gävle, Halmstad, Kalmara). Konsulatory honorowe powstały także w Ameryce Łacińskiej - w Hawanie, Panamie, Bogocie, Montevideo, czy Meridzie. Polskie urzędy konsularne tworzone również w Afryce - w Monrowii, Dakarze, Port Louis. Nieco mniej placówek tego typu ustanowionych zostało w Azji - w Jokohamie, Haifie, Kalkucie, Kolombo, czy Singapurze ¹³⁶.

Ciekawie przedstawiało się rozmieszczenie ilościowe honorowych urzędów konsularnych na poszczególnych kontynentach. W 1933 r. Polska posiadała 40 konsulatów honorowych w Europie, 1 konsulat honorowy w Ameryce Północnej, 5 honorowych urzędów honorowych w Ameryce Południowej, 3 w Azji, 7 w Afryce i 2 honorowe placówki konsularne w Australii ¹³⁷.

Zauważyć można dysproporcję pomiędzy liczbą europejskich placówek konsularnych a ilością zamorskich urzędów konsularnych. Zastrzeżenia budziła mała liczba polskich placówek konsularnych w krajach obu Ameryk. Tylko 10,34 % ogólnej liczby konsulatów honorowych ustanowiono na terenie obu Ameryk. Negatywny charakter tego zjawiska wynikał z faktu, że właśnie w tych państwach istniało największe 10 mln skupisko emigracji polskiej ¹³⁸. Przez dłuższy czas sytuacja ta nie ulegała większym zmianom. Przykładowo w latach 1924 - 1936 na terenie Stanów Zjednoczonych ustanowiono jedynie konsulatory zawodowe, których liczba (najwięcej 5) była niewystarczająca. Dopiero w okresie 1937 - 1939 zaczęły tam funkcjonować 3 placówki honorowe ¹³⁹.

Polska nie tylko ustanawiała swoich konsulów honorowych, ale i przyjmowała konsulów honorowych państw obcych. Niektóre państwa, szczególnie te odległe, oparły swoją sieć konsularną w Polsce na honorowych urzędach konsularnych. Przykładowo w 1938 r. takie kraje jak: Boliwia, Costa Rica, Dominikana,

¹³⁶ P. Łossowski, *Dyplomacja...*, s. 241.

¹³⁷ T. Nieduszyński, *O działalności...*, s. 61.

¹³⁸ T. Joniec, *Polska...*, s. 20.

¹³⁹ Tamże: s. 34.

Gwatemala, Monaco, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Peru, czy Salvador reprezentowane były wyłącznie przez konsulaty honorowe ¹⁴⁰.

W wielu przypadkach ustanowienie konsulatu honorowego państwa obcego na terenie Polski, było wynikiem dążeń władz Drugiej Rzeczypospolitej. Na prośbę resortu przemysłu i handlu uzyskano w 1938 r. zgodę na powołanie w Gdyni konsulatów honorowych Brazylii, Ekwadoru i Peru ¹⁴¹. W 1938 r. na terenie II Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonowało 107 konsulatów, z czego 79 było urzędami honorowymi ¹⁴².

Państwa obce w stosunkach konsularnych z Polską masowo korzystały z instytucji konsula honorowego i 80 % powoływanych przez nie urzędów konsularnych miało charakter honorowy. Największe skupisko konsulatów honorowych państw obcych, poza Warszawą, znajdowało się w Gdyni (15), Łodzi (11) i Poznaniu (11). Rozmieszczenie takie podyktowane było potrzebami handlu i przemysłu państwa wysyłającego ¹⁴³. Wybór miejsca ustanowienia nowej placówki konsularnej następował w porozumieniu z władzami polskimi.

Omawiając stosunki konsularne Polski dwudziestolecia międzywojennego, warto wspomnieć o specyficznej pozycji międzynarodowej Wolnego Miasta Gdańska. Obszar ten został wprawdzie wydzielony mocą przepisów traktatu wersalskiego, Polska posiadała jednak na terenie Gdańska uprawnienia w zakresie spraw zagranicznych i ochrony miejscowych obywateli. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej udzielał *exequatur* konsulom państw obcych, chcących ustanowić konsulaty na obszarze Wolnego Miasta Gdańska, po wcześniejszym porozumieniu z Senatem Wolnego Miasta Gdańska ¹⁴⁴.

Konsulaty honorowe w Polsce dwudziestolecia międzywojennego odgrywały dużą rolę w rozwoju handlu zagranicznego. W tych miejscach gdzie powołano do życia takie placówki następowało rozszerzenie rynków zbytu ¹⁴⁵. Nie należy bagatelizować także znaczenia konsulatów honorowych w zakresie ochrony praw obywateli polskich za granicą i oszczędności budżetowych uzyskanych dzięki szerokiemu wykorzystaniu instytucji konsula honorowego.

¹⁴⁰ P. Łossowski, *Dyplomacja...*, s. 169.

¹⁴¹ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 55.

¹⁴² R. Gallus, *Konsulaty we Wrocławiu wczoraj i dziś*, Wrocław 1996, s. 41.

¹⁴³ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 184.

¹⁴⁴ E. Pałyga, *Prowadzenie przez Polskę spraw konsularnych WM Gdańska*, Rocznik Gdański 1970, t. 29 - 30, s. 107.

¹⁴⁵ E. Pałyga, *Opieka nad...*, s. 59.

Do II wojny światowej Polska opierała swoją sieć konsularną na honorowych urządach konsularnych. Z chwilą wybuchu II wojny światowej państwa sojusznicze nie zerwały z Polską automatycznie stosunków konsularnych. Również kraje, które zachowały neutralność nadal utrzymywały stosunki z rządem polskim na emigracji i nie kwestionowały dalszego funkcjonowania na ich obszarze wcześniej ustanowionych placówek konsularnych RP ¹⁴⁶. Podkreślić należy, że więcej trudności sprawiało uzyskanie zgody na ustanowienie nowych konsułów honorowych i tego typu prośby zazwyczaj nie były uwzględniane ¹⁴⁷. Stan stosunków konsularnych uzależniony był w głównej mierze od zagrożenia, jakie odczuwało dane państwo od władz III Rzeszy. W konsekwencji nacisku Niemiec zlikwidowano 18 stycznia 1942 r. polskie urzędy konsularne w Finlandii ¹⁴⁸.

Konsulaty honorowe odgrywały istotną rolę w realizacji zadań państwa polskiego w okresie wojennym. Sprawowały one opiekę konsularną nad 2 milionami polskich obywateli przebywających w państwach neutralnych i sprzymierzonych ¹⁴⁹. Liczba polskich placówek konsularnych w czasie drugiej wojny światowej uległa znacznemu zmniejszeniu, w porównaniu do stanu liczebnego z 1939 r. To ograniczenie liczebne było wynikiem działań podjętych i prowadzonych przez hitlerowskie Niemcy i zmierzających do likwidacji placówek konsularnych państw podbitych.

W 1939 r. Polska posiadała 150 konsulatów honorowych, z chwilą wybuchu wojny ich ilość ulegała stopniowemu zmniejszaniu ¹⁵⁰. Konsulaty honorowe doznały przy tym większego uszczerbku, aniżeli zawodowe placówki konsularne RP. W 1940 r. ilość honorowych urzędów konsularnych spadła do 192 placówek, a w 1941 r. - do 135 ¹⁵¹. W 1942 r. liczba ta uległa dalszemu spadkowi i osiągnęła najniższy poziom (126 konsulatów honorowych). W następnym roku liczba konsulatów honorowych powiększyła się o jedną nową placówkę tego typu ¹⁵².

¹⁴⁶ E. Pałyga, *Opieka nad...*, s. 65.

¹⁴⁷ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 153.

¹⁴⁸ E. Pałyga, *Opieka nad...*, s. 65.

¹⁴⁹ T. Joniec, *Polska...*, s. 51.

¹⁵⁰ Z. Czubiński, *Instytucja...*, s. 18; por. T. Joniec, *Polska...*, s. 51; Autor podaje, że w 1939 r. Polska posiadała 128 konsulatów honorowych. Wskazuje on, że do liczby 150 konsulatów honorowych włączono także stanowiska, które w 1939 r. nie były jeszcze obsadzone.

¹⁵¹ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 154.

¹⁵² T. Joniec, *Polska...*, s. 51.

W miarę zbliżenia się klęski armii hitlerowskiej zauważyć można stopniowy wzrost liczby konsulatów RP. Do chwili cofnięcia w lipcu 1945 r. uznania polskiego rządu na emigracji funkcjonowało 78 polskich konsulatów honorowych¹⁵³.

Pomimo trudności w utrzymywaniu stosunków międzynarodowych przez państwo polskie w okresie wojennym udało się powołać do życia kilka nowych konsulatów honorowych. W 1939 r., już po wybuchu wojny, ustanowiono 3 konsulaty honorowe (w Meksyku, w Wielkiej Brytanii, w Kanadzie), które funkcjonowały do czasu cofnięcia uznania dla rządu polskiego na emigracji w 1945 r.¹⁵⁴.

Podczas wojny zakres działalności konsulatów obejmował czynności związane ze stworzeniem warunków dla szkolnictwa polskiego oraz sprawy związane z zatrudnieniem obywateli polskich w państwie przyjmującym.

Zgodnie z art. 14 polskiej ustawy konsularnej z 1924 r. konsulowie nie mogli opuścić samowolnie powierzonego im urzędu¹⁵⁵. Urzędnicy konsularni, w tym również konsulowie honorowi, respektowali ten wymóg, nierzadko z narażeniem życia. Odmawiając przekazania urzędu władzom hitlerowskim, pracownicy urzędów konsularnych byli prześladowani i więzieni. Przykładowo, polski konsul honorowy w Monaco został w 1944 r. aresztowany przez gestapo i zaginął. Zatrzymanie nastąpiło w związku z wykonywaniem funkcji konsularnych¹⁵⁶. Służba zagraniczna, w tym służba konsularna, w okresie II wojny światowej była jednym z elementów stanowiących o ciągłości państwa polskiego.

Po II wojnie światowej Polska odeszła od praktyki stosowania instytucji konsula honorowego. Wprawdzie na mocy obowiązujących przepisów prawnych, Polska mogła ustanawiać swoich konsulów honorowych, ale z chwilą przejęcia stanowiska ZSSR w tym przedmiocie, honorowe urzędy konsularne zostały wyeliminowane z polskiego obrotu międzynarodowego¹⁵⁷.

Podkreślić należy, iż wobec faktu obowiązywania regulacji prawnej dopuszczającej ustanawianie i przyjmowanie konsulów honorowych, to umowy konsularne stanowiły podstawowe narzędzie eliminacji instytucji konsula honorowego z socjalistycznego obrotu międzynarodowego.

¹⁵³ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 155.

¹⁵⁴ E. Pałyga, *Stosunki...*, s. 155.

¹⁵⁵ Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

¹⁵⁶ Pismo w sprawie zlikwidowania zobowiązań b. Konsulatu Honorowego RP w Monaco z dnia 8 maja 1942 r., Nr K I 0811/11, Archiwum MSZ, z. 20, t. 453, w. 38.

¹⁵⁷ Nadal obowiązywała ustawa o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów z 1924 r.; (Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 63).

Postanowienia wielu innych dwustronnych konwencji konsularnych zawieranych przez Polskę w okresie po II wojnie światowej wprowadzały wymóg posiadania przez konsula obywatelstwa państwa wysyłającego¹⁵⁸. Rozwiązanie takie nie stanowiło o formalnym zakazie ustanawiania konsułów honorowych w polskiej służbie konsularnej. Podkreślić należy, iż nadal istniała teoretyczna dopuszczalność powołania na stanowisko honorowego urzędnika konsularnego obywatela państwa wysyłającego.

Jednakże wobec faktu, iż honorowe pełnienie funkcji konsularnych jest nieodpłatne, konsulowie honorowi powoływani są tradycyjnie spośród obywateli państwa przyjmującego. Wprowadzenie obowiązku posiadania obywatelstwa państwa wysyłającego przez kandydata na konsula honorowego, skutecznie ograniczyło możliwość wykorzystania instytucji konsula honorowego w polskiej międzynarodowej praktyce konsularnej okresu PRL.

Dwustronne umowy konsularne, które Polska zawierała w okresie poprzedzającym transformację ustrojową końca lat osiemdziesiątych XX wieku, formułowały zakaz prowadzenia przez urzędnika konsularnego działalności zarobkowej, wykonywanej obok pełnionych funkcji konsularnych, łącząc go nierzadko z warunkiem posiadania przez konsula obywatelstwa państwa wysyłającego, czy posiadaniem w państwie przyjmującym miejsca stałego pobytu¹⁵⁹.

Wyjątek na gruncie dwustronnych umów konsularnych omawianego okresu, stanowi konwencja konsularna zawarta z Tunezją w 1985 r., która nie wprowadziła rozwiązań eliminujących stosowanie instytucji konsula honorowego¹⁶⁰. Zgodnie z treścią art. 32 wspomnianej wyżej konwencji, członkowie urzędu konsularnego, będący obywatelami państwa przyjmującego i zamieszkujący w nim na stałe, nie korzystają z przywilejów i immunitetów konsularnych przewidzianych przepisami konwencji. Postanowienie to zdaje się wskazywać o dopuszczeniu instytucji konsula honorowego w stosunkach polsko-tunezyjskich.

¹⁵⁸ Takie rozwiązanie przyjęto w kolejnej konwencji polsko-niemieckiej; (Dz. U. 1972, Nr 55, poz. 360), polsko-bułgarskiej; (Dz. U. 1973, Nr 24, poz. 138), polsko-czechosłowackiej; (Dz. U. 1973, Nr 19, poz. 108), czy polsko-włoskiej; (Dz. U. 1977, Nr 9, poz. 35).

¹⁵⁹ Warunek taki wprowadziła konwencja polsko-francuska; (Dz. U. 1977, Nr 19, poz. 76), czy konwencja polsko-kubańska; (Dz. U. 1975, Nr 21, poz. 111).

¹⁶⁰ Dz. U. 1986, Nr 40, poz. 194.

Nadmienić warto, że konwencje konsularne PRL przyjmowały, iż personel pomocniczy konsulatów może rekrutować się spośród obywateli państwa wysyłającego, ale również państwa przyjmującego¹⁶¹.

Większość konwencji konsularnych zawartych przez Polskę Ludową obowiązuje do dnia dzisiejszego. Regulacje w nich zawarte, które pierwotnie służyły wykluczeniu instytucji konsula honorowego z relacji międzynarodowych państw socjalistycznych, stały się szansą przywrócenia tej instytucji do praktyki konsularnej. Podkreślano, iż umowy konsularne nie wprowadzały formalnego zakazu powoływania honorowych urzędników konsularnych, a ich postanowienia odnoszą się wyłącznie do urzędników zawodowych¹⁶².

Korzystając z prawa do ustanawiania takiego rodzaju konsułów, jaki gwarantował pełną realizację potrzeb i polityki socjalistycznego państwa, Polska Ludowa ograniczyła swoją sieć urzędów konsularnych do zawodowych urzędów konsularnych. Nadal jednak dopuszczano możliwość przyjmowania na terytorium państwa polskiego konsułów honorowych państw obcych.

Wobec utrzymania w mocy ustawy konsularnej z 1924 r. i braku innych regulacji prawnych wewnętrznych, które nie dopuszczałyby stosowania instytucji konsula honorowego, Polska nie mogła, bez naruszenia zwyczaju i umów międzynarodowych, odmówić przyjęcia tak zawodowego, jak i honorowego urzędnika konsularnego państwa obcego, jeśli spełniali oni wszystkie stawiane im wymogi.

Nawet państwa, które nie zawarły z Polską konwencji konsularnych mogły domagać się przyjęcia swoich konsułów, zgodnie z obowiązującym zwyczajem międzynarodowym. Podkreślić należy, że przypadki takie miały charakter akcydentalny. Przykładowo, konsul honorowy Belgii uzyskał exequatur na skutek specjalnych okoliczności w oparciu o wciąż obowiązującą przedwojenną konwencję konsularną. Na terytorium Polski, poza konsulem honorowym Belgii, działali konsulowie honorowi: Włoch i Indii¹⁶³. Jeszcze w 1945 r. Polska posiadała 78 konsulatów honorowych, szybko jednak postępował proces ich likwidacji¹⁶⁴. Ostatni

¹⁶¹ Polsko-czeska konwencja konsularna; (Dz. U 1973, Nr 19, poz. 108).

¹⁶² P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 54.

¹⁶³ E. J. Pałyga, *Opieka...*, s. 72.

¹⁶⁴ T. Joniec, *Polska...*, s. 77.

polski konsulat honorowy w Nicei został zamknięty 9 lutego 1949 r., a jako oficjalną przyczynę zamknięcia podano zbyt wysokie koszty utrzymania placówki ¹⁶⁵.

Ustawa o funkcjach konsularnych z 1984 r., która zastąpiła przedwojenną ustawę konsularną, dopuszczała przyjmowanie i ustanawianie konsulów honorowych ¹⁶⁶. Przez dłuższy czas Polska nie wykorzystywała możliwości powoływania konsulów honorowych. Do praktyki stosowania instytucji konsula honorowego powrócono dopiero w 1987 r., kiedy to 31 marca powołany został pierwszy po wojnie polski konsul honorowy. Był to Fernando Lising, konsul honorowy Polski w Manili na Filipinach ¹⁶⁷.

Proces tworzenia polskich konsulatów honorowych w okresie międzywojennym nie był pozbawiony wad. Usprawiedliwieniem był brak doświadczenia i praktyki w tym przedmiocie po stronie ówczesnych władz polskich. Brak należytego aparatu wykonawczego oraz odpowiednich procedur o charakterze informacyjnym doprowadzał nierzadko do pochopnego ustanawiania honorowych placówek konsularnych. Często urzędy te tworzone bez należytej oceny miejscowych potrzeb faktycznych, co skutkowało złym rozmieszczeniem terytorialnym czy ilościowym polskich urzędów konsularnych.

Dysproporcje w tym zakresie zasięgu działania poszczególnych konsulatów honorowych powodowały przeciążenie niektórych placówek konsularnych i słabsze zabezpieczenie interesów państwa polskiego oraz gorszą ochronę obywateli polskich. Także obsada urzędów konsularnych tworzonych w tamtym okresie była niewystarczająca, a konsulaty najczęściej były placówkami jednoosobowymi.

Pomimo tego, międzywojenny proces tworzenia honorowej sieci konsularnej ocenić należy pozytywnie. Na uwagę zasługuje fakt, iż w początkowym okresie po odzyskaniu niepodległości Polska posiadała niewielką ilość honorowych placówek konsularnych, ale w krótkim czasie liczba konsulatów honorowych zaczęła przewyższać liczbę konsulatów zawodowych. Konsulowie honorowi w przeważającej większości należycie wykonywali powierzone im obowiązki konsularne, a budżet państwa został w znacznym stopniu odciążony w procesie tworzenia sieci konsularnej niepodległego państwa polskiego.

¹⁶⁵ Z. Czubiński, *Instytucja...*, s. 18.

¹⁶⁶ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

¹⁶⁷ P. Czubik, P. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 40.

Odstąpienie od praktyki stosowania instytucji konsula honorowego w polskiej praktyce konsularnej okresu PRL ocenić należy negatywnie. Polska przejęła w tym zakresie bezkrytycznie rozwiązania radzieckie i doprowadziła do wykluczenia na wiele dziesięcioleci tej instytucji z polskiej służby konsularnej.

ROZDZIAŁ III

FUNKCJE KONSULA HONOROWEGO W REALIZACJI ZADAŃ POLITYKI ZAGRANICZNEJ

3. 1. USTANOWIENIE I STRUKTURA KONSULATU HONOROWEGO ORAZ POWOŁANIE KONSULA HONOROWEGO

W procesie tworzenia honorowego konsulatu równorzędne znaczenie przypisać należy powołaniu konsula honorowego, jak i samego urzędu konsularnego. Procesem tworzenia konsulatu honorowego kierują reguły zbliżone do zasad stosowanych w przypadku ustanawiania zawodowego urzędu konsularnego, przy czym te pierwsze są mniej sformalizowane.

Procedura wyłonienia kandydata na konsula honorowego oraz ustanowienie honorowej placówki konsularnej poprzedzone jest dłuższym postępowaniem przygotowawczym, co jest wynikiem specyfiki honorowego wykonywania funkcji konsularnych i nieodpłatnego prowadzenia urzędu.

Pierwszym etapem procesu prowadzącego do powołania konsula jest uzyskanie zgody państwa przyjmującego na ustanowienie na jego terytorium urzędu konsularnego państwa obcego oraz akceptacja jego klasy, siedziby, a także ustanowienie okręgu konsularnego¹. Podobnie proces ten przebiega w odniesieniu do powołania honorowego urzędnika konsularnego. Zanim zostanie on mianowany przez państwo wysyłające, wymagana jest uprzednia aprobata osoby kandydata na konsula honorowego przez władze państwa przyjmującego, która potwierdzana jest udzieleniem mu *exequatur*.

¹ S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 49.

Podkreślić należy, że ustanowienie nowej, honorowej placówki konsularnej i powołanie konsula honorowego są procesami ze sobą ściśle związanymi i przebiegają równolegle. Zanim dojdzie do formalnego ustanowienia konsulatu honorowego i powołania konsula honorowego, następuje szereg działań o charakterze niesformalizowanym. Procedury te poprzedzone są analizą potrzeb utworzenia honorowego urzędu konsularnego we wskazanym państwie, wstępnym określeniem granic nowego okręgu konsularnego i wyłonieniem kandydata na konsula honorowego.

Konsulat honorowy (podobnie jak konsulat zawodowy) ustanawiany jest w przypadku stwierdzenia przez władze państwa wysyłającego konieczności powołania do życia takiego urzędu na terytorium państwa przyjmującego. O podjęciu decyzji o powołaniu do życia nowej placówki konsularnej decyduje szereg czynników.

Zasadnicze znaczenie przypisać należy realizacji interesów gospodarczych państwa ustanawiającego, położeniu miejscowości, która ma być siedzibą konsulatu honorowego, czy potrzebie zapewnienia opieki obywatelom polskim. Najczęściej konsulatory honorowe ustanawiane są w takich miejscowościach, które nie są objęte okręgiem konsularnym placówki zawodowej.

Aprobata siedziby urzędu konsularnego, jego klasy i okręgu przez państwo przyjmujące jest niezbędna ². Każde suwerenne państwo wykonuje zwierzchnictwo nad swoim terytorium. Sprawuje ono kontrolę nad procesem ustanawiania placówek konsularnych państw obcych na swoim terytorium. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie nie tylko w przepisach Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, ale i w większości międzynarodowych konwencji konsularnych. Przykładowo polsko-węgierska dwustronna konwencja konsularna stanowi, że siedzibę urzędu konsularnego, jego klasę i okręg konsularny ustala się na podstawie porozumienia państwa wysyłającego i przyjmującego ³. Wszelkie zmiany w zakresie uzgodnień dotyczących klasy, czy okręgu honorowego urzędu konsularnego wymagają aprobaty państwa przyjmującego ⁴.

Forma zgody na ustanowienie urzędu konsularnego może być różnorodna. Często aprobata na ustanowienie honorowego urzędu konsularnego zawarta jest w treści

² Art. 4 ust. 2, Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r.; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

³ Art. 2 pkt. 2 Konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Węgierską Republiką Ludową z 5 czerwca 1973 r.; (Dz. U. 1973, Nr 30, poz. 173).

⁴ Art. 2 pkt. 3 Konwencji konsularnej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Łotewską z 13 stycznia 1992 r.; (Dz. U. 1994, Nr 30, poz. 108).

porozumienia o nawiązaniu stosunków konsularnych. Nierzadko zgoda na ustanowienie honorowej placówki konsularnej zostaje wyrażona w udzielonym przez państwo przyjmujące *exequatur*. Fakt powołania konsula honorowego przez państwo wysyłające potwierdzany jest przez listy komisyjne. Są one oficjalnym, lecz jednostronnym upoważnieniem państwa wysyłającego do wykonywania przez niego funkcji konsularnych. W treści wystawionych przez państwo wysyłające listów komisyjnych, określa się siedzibę konsulatu honorowego, jak i granice wyznaczonego mu okręgu. Warto podkreślić, że utworzenie wicekonsulatu lub agencji konsularnej, także uzależnione jest od wcześniejszej zgody władz państwa przyjmującego. Wymóg ten winien być spełniony jedynie w przypadku, gdy placówki te będą miały siedzibę w innej miejscowości aniżeli ta, w której mieści się konsulat generalny czy konsulat państwa wysyłającego.

Okręg konsularny wyznaczany jest przez państwo wysyłające przy aprobacie państwa przyjmującego. Państwo przyjmujące może odmówić zgody na ustanowienie konsulatu honorowego we wskazanym przez państwo wysyłające miejscu. Może także odmówić zgody, co do zasięgu terytorialnego zakreślonego w listach komisyjnych. Tego rodzaju odmowa powinna być dokonywana w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Przykładowo, sytuacja taka może zaistnieć w razie konieczności obrony bezpieczeństwa państwa przyjmującego⁵.

Zasięg terytorialny konsulatu honorowego jest ustalany w listach komisyjnych. Uzależnia się go od potrzeb i interesów państwa wysyłającego. Zasadniczą rolę odgrywa tu występująca na danym obszarze potrzeba ochrony obywateli państwa wysyłającego, ochrona interesów państwa wysyłającego oraz popieranie rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych, a także naukowych pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym konsula honorowego.

Okręg konsularny konsulatu honorowego nie obejmuje siedziby konsulatu zawodowego i nie może rozciągać się na terytorium innych państw⁶. Na gruncie polskiego prawa konsularnego jest to jedyne ograniczenie odnoszące się do wytyczenia granic okręgu konsularnego nowego honorowego urzędu konsularnego. Co do zasady nie ustanawia się placówki honorowej w mieście - siedzibie zawodowej placówki konsularnej, natomiast okręg honorowej placówki konsularnej może obejmować część okręgu zawodowego konsulatu.

⁵ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne konsularne*, Warszawa 2003, s. 404 - 405.

⁶ M. P. 1993, Nr 21, poz. 229.

Siedzibą konsulatu honorowego jest miejscowość, w której mieści się jego lokal, pomieszczenia, czy biura konsularne. Dla określenia siedziby konsulatu honorowego nie jest istotne miejsce zamieszkania konsula honorowego. Państwo wysyłające nie może samowolnie i bez zgody państwa przyjmującego zmienić siedziby konsulatu honorowego.

Przepisy wewnętrzne poszczególnych państw regulują w sposób różnorodny kwestię swobody w wyborze siedziby konsulatu honorowego. Najczęstszym zastrzeżeniem w tym przedmiocie jest wskazanie lub wyłączenie konkretnych obszarów lub miejscowości spod objęcia ich okręgiem konsulatu honorowego. Przykładowo, w Niemczech konsulaty honorowe powinny być usytuowane w miejscowości, w której urzędują władze landu ⁷.

Najczęściej siedzibą konsulatu honorowego jest miejscowość, w której zamieszkuje największa ilość obywateli państwa wysyłającego. W większości przypadków jest to główny ośrodek działalności konsularnej prowadzonej przez urząd konsularny danego okręgu konsularnego ⁸.

Jak już wcześniej zauważono, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o funkcjach konsuli RP, na konsula honorowego może być powołana osoba posiadająca wysoki autorytet, ciesząca się zaufaniem oraz dająca rękojmię wykonywania funkcji zgodnie z interesami RP ⁹.

Kwestia obywatelstwa w odniesieniu do honorowego urzędnika honorowego odgrywa rolę drugorzędną. Może nim zostać obywatel państwa wysyłającego, przyjmującego lub państwa trzeciego zamieszkujący stale w państwie przyjmującym (obowiązek domicylu) ¹⁰. Choć rozwiązanie takie nie jest wyraźnie wskazane w przepisach, teoretycznie możliwym jest zaistnienie sytuacji, w której na konsula honorowego zostaje powołany bezpaństwowiec (tzw. apatryda) ¹¹.

Najczęstszą praktyką jest powierzanie godności konsula honorowego obywatelom państwa przyjmującego. Osoba będąca obywatelem państwa przyjmującego zna miejscowe przepisy, zwyczaje i warunki, co ułatwia takiemu urzędnikowi należyte wykonywanie powierzonych mu funkcji konsularnych.

⁷ P. Czubik, P. Kowalski, *Konsul honorowy- studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 117-118.

⁸ J. Sutor, *Prawo...*, s. 405.

⁹ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

¹⁰ Art. 5 ust. 2 ustawy o funkcjach konsulów RP z 1984 r.; (Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

¹¹ J. Sutor, *Prawo...*, s. 404; ze stanowiskiem tym nie zgadza się W. S. Staszewski: *Instytucja konsula honorowego we współczesnym prawie i praktyce polskiej*, Prawo –Administracja - Kościół 2000, nr 4, s. 123.

Więź pomiędzy państwem ustanawiającym konsula a konsulem honorowym powinna zostać zachowana. Daje to gwarancję pełni reprezentacji interesów państwa wysyłającego. Dlatego dobrze jest, jeśli honorowy urzędnik konsularny pochodzi z państwa wysyłającego, zachowuje kontakt z krajem przodków i utrzymuje z pozostałą w nim rodziną stałe kontakty osobiste. Korzystnym dla pełnienia funkcji konsularnych jest znajomość języka państwa wysyłającego, co ułatwia kontakt personalny z osobami korzystającymi z pomocy konsulatu. Znajomość gospodarki państwa wysyłającego może być uzyskana poprzez więzi ekonomiczne utrzymywane przez konsula honorowego z przedsiębiorcami kraju ustanawiającego.

Kandydatowi na stanowisko konsula honorowego stawiane są wysokie wymagania. Dla właściwego funkcjonowania honorowego urzędu konsularnego koniecznym jest, aby osoba taka była powszechnie poważana, ciesząca się uznaniem wśród miejscowych elit społecznych, gospodarczych, czy politycznych.

Ważne, aby przy wyłanianiu kandydata na stanowisko konsula honorowego uwzględnić całokształt i charakter prawny tej instytucji. Specyfiką honorowego wykonywania czynności konsularnych jest brak wynagrodzenia za ich świadczenie. Szczególne znaczenie ma wnikliwa ocena warunków majątkowych kandydata. Konieczność przeprowadzenia dogłębnej analizy sytuacji finansowej kandydata na stanowisko konsula honorowego wynika z faktu, iż pełnienie przez niego funkcji konsularnych jest nieodpłatne i musi on sam ponosić koszty związane z prowadzeniem konsulatu¹².

Polski konsul honorowy nie może pełnić równocześnie funkcji konsula honorowego innego państwa. Podobne rozwiązania prawne są rzadkością w porządkach prawnych państw obcych. Międzynarodowe prawo konsularne dopuszcza możliwość mianowania tej samej osoby urzędnikiem konsularnym, przez dwa lub więcej państw za zgodą państwa przyjmującego¹³. Rozwiązanie takie wydaje się być słuszne. Przy należyтым doborze osoby konsula honorowego i wobec wystarczającego zaufania wzajemnego państw, które powołały na konsula honorowego tę samą osobę, jednoczesne wykonywanie obowiązków konsularnych na rzecz kilku państw nie powinno stanowić problemu i zagrożenia dla interesu

¹² Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 29 marca 1993 r. w sprawie konsułów honorowych stanowiło, iż konsul honorowy nie otrzymuje z tytułu pełnienia swych funkcji wynagrodzenia i nie nabywa uprawnień przewidzianych przez polskie przepisy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, a także sam ponosi koszty związane z wykonywaniem swych funkcji, w tym koszty najmu lokalu i zatrudnionego przez siebie personelu; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

¹³ Art. 18 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

poszczególnych państw wysyłających¹⁴. Prawa wewnętrzne poszczególnych państw rozwiązują omawianą kwestię w różnoraki sposób. Część z nich wprowadza podobne ograniczenie, które obowiązuje w porządku polskim (Brazylia), inne uzależniają dopuszczalność łączenia funkcji konsula honorowego dwóch państw od zgody państwa, które jako pierwsze powołało konsula (Czechy, Dania)¹⁵.

Polskie przepisy prawne nie regulują trybu wyłonienia kandydata na konsula honorowego. Podobnie przedstawia się kwestia określenia procedury powołania konsula honorowego. Ponieważ jednak praktyka konsularna w powyższym zakresie nie zmieniła się, przy omawianiu procesu ustanawiania konsulatu honorowego i powoływania konsula honorowego przytaczane będą przepisy już nieobowiązujących aktów MSZ¹⁶. Akty te w sposób szczegółowy regulowały powyższe zagadnienia, a ich rozwiązania pozostają aktualne na gruncie praktyki konsularnej¹⁷.

Zasady powoływania oraz pełnienia funkcji przez honorowych urzędników konsularnych w Polsce określało zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 kwietnia 1986 r. w sprawie konsułów honorowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na mocy przytoczonego zarządzenia, przepisy określające tryb powoływania kierowników urzędów konsularnych należało stosować odpowiednio do mianowania konsułów honorowych, a konsulowi honorowemu nie przysługiwało wynagrodzenie za pełnienie swych funkcji oraz uprawnienia wynikające z postanowień prawa pracy i ubezpieczeń społecznych¹⁸.

Późniejsze zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych z dnia 29 marca 1993 r. utrzymało powyższe rozwiązanie. Na mocy przepisów powyższego aktu, do powoływania konsułów honorowych stosować należy odpowiednio przepisy określające tryb mianowania kierowników urzędów

¹⁴ Podkreślić należy, że podobne przypadki na gruncie prawa międzynarodowego nie należą do rzadkości.

¹⁵ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 120.

¹⁶ Szczegółowe postanowienia w tym zakresie zawierały już nieobowiązujące: pismo okólne Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsułów honorowych i powoływania konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej i instrukcja Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 roku dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych) oraz wytyczne nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 8 września 1993 r. w sprawie zatrudniania urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w konsulatach Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanych przez konsułów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

¹⁷ Według informacji uzyskanych w MSZ.

¹⁸ M. P. 1986, Nr 13, poz. 93.

konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Pomimo faktu, iż akt ten utracił moc, zasada ta nadal obowiązuje w polskiej praktyce konsularnej²⁰.

Dla porównania warto wskazać, że zasady wyłaniania kandydata na stanowisko w służbie dyplomatycznej oraz tryb powoływania takich urzędników jest szczegółowo uregulowany polskimi przepisami prawa wewnętrznego²¹. Szefa polskiej misji dyplomatycznej mianuje i odwołuje Prezydent RP w randze ambasadora lub posła na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych i za zgodą Premiera (art. 133 Konstytucji).

Kandydat na stanowisko konsula honorowego wskazywany jest przez terytorialnie właściwe zawodowe urzędy konsularne oraz placówki dyplomatyczne, często przy uwzględnieniu głosów środowisk polonijnych, czy organizacji kulturalnych itp. działających na terenie państwa przyjmującego. Nierzadko to miejscowe władze wskazują osobę, która według ich przekonania należycie wykonywałaby omawiane obowiązki. Uwzględniona może zostać, także kandydatura zgłoszona przez samą osobę zainteresowaną. Podkreślić należy, że w przypadku takim koniecznym jest przeprowadzenie szczególnie wnikliwej analizy, mającej za zadanie ocenę osoby kandydata na konsula honorowego pod względem zdolności należytego i sumiennego wykonywania przez niego obowiązków konsularnych.

Niewątpliwie najlepszej oceny kandydata na stanowisko konsula honorowego dokonać może zawodowy pracownik polskiej służby zagranicznej. W polskiej praktyce konsularnej to właśnie urzędnicy zawodowi w głównej mierze typują osoby godne pełnienia funkcji konsularnych. Jeśli są one kierowane bezpośrednio do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, podlegają weryfikacji dokonywanej przez właściwą terytorialnie zawodową placówkę konsularną lub dyplomatyczną²².

Wyłonienie osoby kandydata na stanowisko konsula honorowego powinno zostać zakończone uzyskaniem jego zgody na późniejsze wykonywanie przez niego obowiązków konsularnych.

¹⁹ § 2 pkt. 2 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

²⁰ M.P.1993, Nr 21, poz. 229; utraciło moc w wyniku wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych; (Dz. U. 1999, Nr 96, poz. 1123).

²¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej; (Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1403); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie rodzajów badań lekarskich oraz rodzajów dokumentów potwierdzających spełnienie warunków do nadania stopnia dyplomatycznego członkowi służby zagranicznej; (Dz. U. 2002, Nr 151, poz. 1252); Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na aplikację dyplomatyczno – konsularną; (Dz. U. 2002, Nr 121, poz. 1041).

²² P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 119.

Powyższe zagadnienie w sposób bardziej szczegółowy regulowało polskie przedwojenne prawo konsularne. Przed wskazaniem ostatecznej kandydatury na stanowisko konsula honorowego, należało ustalić, czy określona osoba będzie wykonywała powierzone jej funkcje konsularne sumiennie oraz z właściwym zrozumieniem i oddaniem dla interesów polskich ²³. Nie powinna była zachodzić obawa, że zachodzić będzie sprzeczność pomiędzy interesami osobistymi kandydata a charakterem powierzanych mu funkcji konsularnych. Podkreślić należy, że podobnie do obecnych rozwiązań prawnych kandydat na konsula honorowego winien był zajmować wysoką pozycję społeczną, cieszyć się szacunkiem w miejscowych kołach gospodarczych, czy intelektualnych oraz wykazywać niezależność finansową.

Międzynarodowe prawo konsularne pozostawia nierozstrzygniętym problem procedury powołania konsula honorowego. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. nie zawiera postanowień regulujących w sposób szczególny tryb ustanowienia konsulatu honorowego i powołania konsula honorowego. Akt ten określa jedynie, iż urząd konsularny może być ustanowiony na terytorium państwa przyjmującego wyłącznie za jego zgodą ²⁴. Zwyczajowo honorowego urzędnika konsularnego powołuje się w tym samym trybie, co konsula zawodowego. Podobnie sytuacja przedstawia się na gruncie polskiego prawa konsularnego. Trzeba jednak pamiętać, że każdorazowo mają tu zastosowanie przepisy wewnętrzne państwa wysyłającego i państwa przyjmującego.

Procedura powołania do życia zawodowego urzędu konsularnego i honorowej placówki konsularnej są zbliżone i opierają się na tych samych zasadach.

Wniosek o ustanowienie urzędu konsularnego, który ma być kierowany przez honorowego urzędnika konsularnego kieruje do Dyrektora Departamentu Konsularnego i Polonii MSZ kierownik terytorialnie właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego RP ²⁵. W krajach o szczególnie rozbudowanej zawodowej sieci konsularnej z wnioskiem o powołanie konsula honorowego i ustanowienie honorowego urzędu konsularnego wystąpić nadto może zawodowy konsul generalny

²³ Pkt. 3 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych o organizacji służby konsularnej honorowej z 1936 r.; (Dz. U. 1936, Nr 3, poz. 22).

²⁴ Art. 4 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

²⁵ Wcześniej Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa, a po reorganizacji w 1998 r. Departamentu Konsularnego MSZ; szerzej na ten temat: pod red. nauk. B. Wizimirska, *Struktura organizacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Roczniki polskiej polityki zagranicznej 1998, s.311-312; W. S. Staszewski, *Struktura organizacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej*, Roczniki Nauk Polskich, t. XIV, z. 4/2004, s. 170-171.

RP, po uprzednim poparciu wniosku przez szefa przedstawicielstwa RP w państwie przyjmującym²⁶.

Wniosek o ustanowienie konsulatu honorowego i powołanie konsula honorowego winien zawierać propozycje, co do jego klasy, siedziby i okręgu konsularnego, a także imię i nazwisko kandydata na konsula honorowego ze wskazaniem zakresu jego funkcji²⁷. Dodatkowo do wniosku dołącza się kartę kwalifikacyjną kandydata na konsula honorowego, w której obok takich danych jak imię i nazwisko, czy obywatelstwo kandydata podaje się jego wykształcenie, główne miejsce pracy i stan majątkowy oraz życiorys i dwie fotografie²⁸.

W piśmie wnioskującym o ustanowienie konsulatu honorowego i powołanie konsula honorowego znajdować powinno się nadto uzasadnienie omawiające celowość ustanowienia takiego urzędu i wskazać polskiego konsula zawodowego, z którym współpracować będzie konsul honorowy²⁹. Taki wymóg wprowadza również ustawodawstwo wewnętrzne niektórych państw. Przykładowo dla ustanowienia konsulatu honorowego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wymagane jest umotywowanie rzeczywistej potrzeby ustanowienia takiej placówki. Powyższe rozwiązanie stanowi konsekwencję zwiększonej ochrony urzędów konsularnych państw obcych na terenie USA³⁰.

²⁶ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 122.

²⁷ Cz. I ust. 2 pisma okólnego Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

²⁸ Karta kwalifikacyjna zawiera: - imię i nazwisko, - data i miejsce urodzenia, - imiona rodziców, - stan cywilny i rodzinny (liczba dzieci), - obywatelstwo, - narodowość, - wykształcenie i stopnie naukowe (jeżeli uczęszczał do jakiegokolwiek szkoły w Polsce, należy podać jej nazwę i miejscowość oraz zakres nauki), - ostatni adres zamieszkania w Polsce i do kiedy (dotyczy kandydatów zamieszkałych uprzednio na stałe w Polsce), - stan majątkowy (nieruchomości, udziały w spółkach itp.), - pozycja społeczna (kontakty w środowiskach politycznych, gospodarczych, naukowych, kulturalnych itp.) i ewentualne rekomendacje, - odznaczenia i tytuły honorowe (również były np. czy pełnił kiedyś funkcję konsula honorowego i jakiego państwa), - adres zamieszkania, numery telefonu, faxu, telefaxu, - proponowany adres i numery jw. przyszłej siedziby urzędu; Załącznik Nr 1 do pisma okólnego Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

²⁹ Cz. II ust. 2 pisma okólnego Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

³⁰ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 128.

Z postanowień Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. i większości dwustronnych konwencji konsularnych wynika obowiązek uzyskania przez konsula honorowego *exequatur* lub innego upoważnienia państwa przyjmującego, które zezwala mu na wykonywania funkcji konsularnych na jego terenie, tylko przez kierowników honorowych urzędów konsularnych³¹. Konwencja Wiedeńska dopuszcza możliwość przyznania *exequatur* także urzędnikowi konsularnemu, który nie jest kierownikiem urzędu konsularnego na wniosek państwa wysyłającego³².

Na gruncie polskiej oraz międzynarodowej praktyki konsularnej uwzględniana jest zasada uzyskania wstępnej, nieoficjalnej zgody państwa przyjmującego. Dzięki temu państwo wysyłające ma większą pewność, iż konsul honorowy uzyska konieczne dla pełnienia funkcji konsularnych *exequatur* państwa przyjmującego³³.

Właściwy polski ambasador, *chargé d'affaire* lub konsul zawodowy występuje do miejscowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych z wnioskiem o wstępną zgodę na powołanie na konsula honorowego wskazanego we wniosku kandydata.

Uzyskanie tej pierwszej nieoficjalnej, zgody państwa przyjmującego gwarantuje wysokie prawdopodobieństwo uzyskania w późniejszym terminie *exequatur* przez konsula honorowego. Podkreślić należy, iż państwo przyjmujące może zawsze odmówić udzielenia *exequatur* konsulowi honorowemu i nie jest zobowiązane do podania przyczyn odmowy. Zwyczajowo państwo przyjmujące wskazuje przyczyny odmowy udzielenia *exequatur* konsulowi honorowemu państwa obcego. Udzielenie wstępnej zgody przez państwo przyjmujące stanowi wyraz aprobaty dla osoby kandydata wskazanego we wniosku w chwili jej udzielenia i nie skutkuje obowiązkiem udzielenia *exequatur* w przyszłości.

O imionach, nazwiskach, kategoriach i klasach pozostałych pracowników konsularnych państwo wysyłające powiadamia w drodze dyplomatycznej władze państwa przyjmującego³⁴.

Wniosek o mianowanie konsula honorowego i ustanowienie konsulatu honorowego RP powinien zostać pozytywnie oceniony przez Dyrektora

³¹ Także § 2 zarządzenia w sprawie konsułów honorowych RP z 1993 r. stanowi, że konsul honorowy może rozpocząć wykonywanie swych funkcji po uzyskaniu *exequatur* lub innego upoważnienia państwa przyjmującego do ich wykonywania; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

³² Inicjatywa taka wynika z regulacji wewnętrznych państwa wysyłającego.

³³ Większość państw stosuje zasadę uzyskania wstępnej zgody na osobę kandydata na konsula honorowego; por. P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 126.

³⁴ Np. pracownika etatowego skierowanego do pracy w honorowym urzędzie konsularnym.

Departamentu Konsularnego i Polonii MSZ. Dyrektor Departamentu Konsularnego i Polonii MSZ zwraca się do kierownika właściwego terytorialnie przedstawicielstwa dyplomatycznego RP o uzyskanie zgody państwa przyjmującego na ustanowienie konsulatu honorowego RP o określonej klasie, siedzibie oraz okręgu konsularnym.

Procedurę udzielania konsulowi honorowemu *exequatur* regulują przepisy wewnętrzne państwa przyjmującego. Pierwszym etapem jest przekazanie oficjalnemu przedstawicielowi państwa przyjmującego listów komisyjnych. Listy komisyjne to dokument, który stwierdza fakt ustanowienia wskazanej w jego treści z imienia i nazwiska osoby kierownikiem urzędu konsularnego w państwie przyjmującym³⁵.

W polskim porządku prawnym *exequatur* konsulom honorowym państw obcych udziela się w zgodzie z powszechnie obowiązującą na gruncie międzynarodowego prawa konsularnego zasadą wzajemności. Jeśli listy komisyjne podpisane zostały przez głowę państwa obcego, *exequatur* udzieli Prezydent RP. Jeśli listy komisyjne podpisane zostały przez Ministra Spraw Zagranicznych państwa obcego, to *exequatur* dla konsula honorowego udzielone zostanie przez Ministra Spraw Zagranicznych RP³⁶.

Listy komisyjne pełnią w służbie konsularnej zbliżoną rolę do listów uwierzytelniających w służbie dyplomatycznej. Zawierają obok danych określających osobę kierownika urzędu konsularnego, kategorię i klasę, a także okręg i konsularny i siedzibę konsulatu.

Kierownik polskiej placówki dyplomatycznej przesyła miejscowemu Ministerstwu Spraw Zagranicznych listy komisyjne. Jeśli na terenie państwa przyjmującego nie ma placówki dyplomatycznej, mianowany kierownik urzędu konsularnego może przekazać listy komisyjne osobiście z chwilą swego przyjazdu do państwa przyjmującego³⁷.

Przez udzielenie *exequatur* państwo przyjmujące wyraża zgodę na przyjęcie na swoim terytorium jako konsula honorowego osobę wskazaną w listach komisyjnych

³⁵ J. Sutor, *Prawo...*, s. 466.

³⁶ Przez długi okres listy komisyjne wystawiane były w Polsce przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i dopiero całkiem niedawno, bo w 2002 r., przywrócono praktykę wystawiania listów komisyjnych przez Ministra Spraw Zagranicznych lub Prezydenta RP.

³⁷ Niektóre państwa nie wymagają wystawienia listów komisyjnych przez państwo wysyłające. Przykładem takim może być Australia, która dopuszcza zastąpienie listów komisyjnych w stosunkach konsularnych z innymi państwami, zwykłą notą, lub innym sposobem komunikacji. Konieczne jest podanie szczegółowych danych o nowym kierowniku urzędu konsularnego; Szerzej na ten temat: J. Sutor, *Prawo...*, s. 468.

wystawionych przez państwo wysyłające. Aktu tego nie należy jednak traktować jako zgodę na nominację honorowego urzędnika konsularnego, czy jej potwierdzenie. W tym zakresie wyłączną kompetencję, zgodnie z zasadą suwerenności, zachowuje państwo ustanawiające konsula honorowego³⁸. W konsularnej praktyce międzynarodowej rzadkim zjawiskiem jest rezygnacja z wymogu uzyskani *exequatur* przez kandydata na konsula honorowego³⁹. Swoboda powołania kierownika honorowego urzędu konsularnego pozostaje w wyłącznej gestii państwa wysyłającego⁴⁰.

Po udzieleniu konsulowi honorowemu *exequatur* listy komisyjne są przekazywane, wraz z aktem powołania i *exequatur*, honorowemu kierownikowi urzędu konsularnego. Listy komisyjne winny być przez konsula honorowego przechowywane przez cały okres sprawowania obowiązków konsularnych. Określają one jego status wobec władz miejscowych oraz potwierdzają, iż państwo wysyłające nadaje danej osobie charakter oficjalny i pragnie ją widzieć w charakterze konsula we wskazanym państwie obcym.

Udzielenie *exequatur* konsulowi honorowemu jest najważniejszym etapem procedury powoływania honorowego urzędnika konsularnego. Konsul honorowy z chwilą uzyskania *exequatur* może podjąć działalność konsularną w państwie przyjmującym. Wprawdzie niektóre czynności rozpoczęte mogą zostać wcześniej, na podstawie wstępnej zgody udzielonej przez państwo przyjmujące, ale są to jedynie czynności organizacyjne, mające na celu przygotowanie lokalu konsulatu, czy zatrudnienie jego przyszłych pracowników⁴¹.

Przepisy wewnętrzne poszczególnych państw wprowadzają odmienne wymogi, co do formy *exequatur*. Może ono przyjąć formę uroczystego dokumentu, który uznaje daną osobę za honorowego kierownika urzędu konsularnego, określając dodatkowo siedzibę i okręg konsularny, bądź ograniczyć się do umieszczenia słowa *exequatur*

³⁸ A. Całus, *Istota listów komisyjnych i ich znaczenie w procesie ustanawiania konsula*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1958, Nr 6, s. 8.

³⁹ Wśród państw, które zrezygnowały z wymogu uzyskania *exequatur* przez konsula (zawodowego i honorowego) wymienić należy Brazylię. Także dla ustanowienia konsula honorowego we Francji nie jest konieczne wcześniejsze uzyskanie *exequatur*, jeżeli okręg konsularny konsulatu honorowego nie jest wyłączony z okręgu konsulatu zawodowego. W przypadku takim konsul honorowy nie jest traktowany przez stronę francuską jako kierownik urzędu konsularnego, a tym samym nie zachodzi potrzeba uzyskania wcześniejszej zgody na jego powołanie.

⁴⁰ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 287.

⁴¹ Art. 13 Konwencji Wiedeńskiej dopuszcza tymczasowe dopuszczenie kierownika urzędu konsularnego do wykonywania funkcji do czasu udzielenia *exequatur*.

na listach komisyjnych konsula. W polskiej praktyce konsularnej *exequatur* udzielane jest uroczyscie, jako odrębny dokument.

Jeśli konsul honorowy uzyskał *exequatur* od państwa przyjmującego proces ustanawiania przechodzi w ostatnią fazę, którą stanowi jego powołanie. Po uwzględnieniu wniosku o ustanowienie konsulatu i powołanie konsula honorowego oraz uzyskaniu zgody od państwa przyjmującego Minister Spraw Zagranicznych RP wydaje zarządzenie o ustanowieniu konsulatu RP i podpisuje akt powołania na konsula honorowego.

Akt powołania określa rangę i zakres funkcji konsula honorowego oraz rangę i okręg konsularny urzędu konsularnego ⁴². Okręg konsularny nie powinien obejmować swym zakresem terytorium działania zawodowego urzędu konsularnego, a w szczególności nie może obejmować jego siedziby ⁴³.

Ustawa o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 lutego 1984 r., utrzymując instytucję konsula honorowego, upoważniła Ministra Spraw Zagranicznych do powoływania konsulów honorowych we wszystkich przewidywanych przez nią klasach, tj.: konsulów generalnych, konsulów oraz agentów konsularnych ⁴⁴. Ranga konsulatu honorowego uzależniona jest od klasy konsula honorowego będącego kierownikiem honorowego urzędu konsularnego. Podkreślić należy, iż w polskiej praktyce konsularnej w przeważającej mierze powołuje się honorowych urzędników konsularnych w klasie konsula. Przykładowo, w 2004 r. działalność prowadziło 160 urzędów honorowych kierowanych przez konsulów honorowych, z czego tylko 6 powołanych zostało w randze konsula generalnego ⁴⁵.

Akt powołania przekazywany jest do Protokołu Dyplomatycznego celem wręczenia go konsulowi honorowemu przez kierownika terytorialnie właściwego polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego ⁴⁶. Wraz z aktem powołania, konsulowi honorowemu wręczany jest uroczyscie, przez kierownika terytorialnie

⁴² Zgodnie z § 2 pkt. 1 i 4 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsulów honorowych z 1993 r. za zgodą konsula honorowego zakres jego funkcji może być zmieniany przez Ministra Spraw Zagranicznych; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 29).

⁴³ § 4 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsulów honorowych z 1993 r. za zgodą konsula honorowego zakres jego funkcji może być zmieniany przez Ministra Spraw Zagranicznych; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

⁴⁴ Art. 5 ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z 1984 r.; (Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

⁴⁵ Raport konsularny z 2004 r.

⁴⁶ Ambasadur, *chargé d'affaire*.

właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego RP, oryginał otrzymanego od państwa przyjmującego *exequatur*.

Konsul honorowy może rozpocząć wykonywanie funkcji konsularnych dopiero po złożeniu pisemnego oświadczenia o przyjęciu obowiązków. W oświadczeniu tym honorowy urzędnik konsularny m.in. zobowiązuje się do nieprzyjmowania stanowiska konsula honorowego innego państwa. Zobowiązuje się także do niepodejmowania się innego oficjalnego zastępstwa interesów państwa trzeciego w czasie pełnienia obowiązków konsula honorowego RP. Oświadczenie takie przyjmuje w formie pisemnej kierownik właściwego terytorialnie przedstawicielstwa dyplomatycznego RP ⁴⁷.

Zgodnie z treścią art. 30 Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., państwo przyjmujące zobligowane jest do udzielania państwu wysyłającemu pomocy koniecznej dla nabycia pomieszczeń niezbędnych dla urzędu konsularnego. Podkreślić jednak należy, iż to konsul honorowy ponosi koszty związane z wykonywaniem swych funkcji, i to na nim ciąży większość obowiązków związanych z powołaniem konsulatu honorowego do życia, w tym koszty wynajęcia i utrzymania lokalu będącego siedzibą konsulatu honorowego. Koszty zatrudnienia personelu pomocniczego (personel administracyjny, personel służby) pokrywa również konsul honorowy.

Jedynie w przypadku skierowania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zawodowego urzędnika lub pracownika konsularnego do pracy w honorowym urzędzie konsularnym, koszty pokrywać będzie państwo wysyłające. W powyższej sytuacji, za najistotniejszy element oświadczenia składanego przez konsula honorowego przed podjęciem funkcji konsularnych, należy uznać zobowiązanie o ponoszeniu wszelkich kosztów związanych z prowadzeniem konsulatu i wykonywaniem przez niego obowiązków konsularnych.

Oświadczenie zawiera informację o tym, iż polskiemu konsulowi honorowemu nie przysługuje wynagrodzenie za wykonywanie funkcji konsularnych i nie może on występować z roszczeniami o świadczenia pracownicze z tytułu zajmowanego

⁴⁷ Zgodnie z § 2 instrukcji konsul honorowy rozpoczyna wykonywanie swych funkcji po otrzymaniu aktu powołania, *exequatur* i podpisaniu oświadczenia o przyjęciu obowiązków konsula honorowego; Instrukcja Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych); § 2 zarządzenia w sprawie konsułów honorowych RP z 1993 r. stanowi, że konsul honorowy może rozpocząć wykonywanie swych funkcji po uzyskaniu *exequatur* lub innego upoważnienia państwa przyjmującego do ich wykonywania; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

stanowiska. Konsul honorowy może natomiast domagać się zwrotu kosztów poniesionych w wyniku doręczania dokumentów na zlecenie kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego ⁴⁸.

Podkreślić należy, że konsul honorowy nie jest urzędnikiem państwowym. Honorowy urzędnik konsularny nie wchodzi w skład służby zagranicznej i sam ponosi pełną odpowiedzialność materialną za prowadzenie działalności kierowanego przez siebie honorowego urzędu konsularnego ⁴⁹. Konsul honorowy zrzeka się wszelkich roszczeń wobec Skarbu Państwa RP, które mogą powstać w związku ze stratami poniesionymi pośrednio lub bezpośrednio w wyniku prowadzenia działalności konsularnej.

Konsul honorowy RP zobowiązuje się do zachowania w tajemnicy wszelkich informacji uzyskanych w związku z pełnieniem swoich obowiązków i oświadcza, iż będzie wykonywał swe funkcje w taki sposób, aby podejmowane przez niego działania nie przynosiły ujemnej opinii pełnionej przez niego godności konsula honorowego Rzeczypospolitej Polskiej ⁵⁰.

Oświadczenie podpisywane przez konsula honorowego jest zbliżone w swej formie do regulacji przedwojennych. Wcześniej konsul honorowy zawierał umowę z rządem RP lub składał przyrzeczenie służbowe ⁵¹. Co istotne, oświadczenie składane przez konsula honorowego ma charakter jednostronny i jest podpisywane wyłącznie przez niego.

⁴⁸ Przykładowo opłaty pocztowe.

⁴⁹ Art. 2 pkt. 2 ust. 3 ustawy o służbie zagranicznej z 2001 r.; (Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1403).

⁵⁰ W oświadczeniu przeczytać można m. in., że konsul honorowy zobowiązuje się wykonywać powierzone mu funkcje z godnością, [„...a interesów Rzeczypospolitej Polskiej, jej obywateli i osób prawnych ze wszelkich sił bronić i popierać, przestrzegając ustaw i innych przepisów prawnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz praw i zwyczajów międzynarodowych”. Szczegółowo treść oświadczenia składanego przez konsula honorowego regulował załącznik Nr 2 do pisma okólnego Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁵¹ Wzór umowy zawieranej między poselstwami Rzeczypospolitej Polskiej jako przedstawicielstwami Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z jednej, a osobami mającymi być mianowanymi konsulami, wicekonsulami oraz agentami konsularnymi honorowymi Rzeczypospolitej Polskiej z drugiej strony z dnia 13 grudnia 1922 roku; (Dz. Urz. MSZ 1922, Nr 2, poz. 79) oraz późniejszy okólnik Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zawierania umów z konsulami honorowymi; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 197); Zagadnienie procedury i treści przyrzeczenia służbowego składanego przez konsula honorowego regulowało zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych o organizacji służby konsularnej honorowej; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3, poz. 22).

Jak zaznaczono wcześniej, z chwilą otrzymania *exequatur*, powołania oraz podpisania oświadczenia konsul honorowy może rozpocząć oficjalnie działalność konsularną na terenie państwa przyjmującego.

Jeszcze przed spełnieniem wyżej wymienionych przesłanek, ale już po otrzymaniu *exequatur*, konsul honorowy może podjąć wszelkiego rodzaju czynności przygotowawcze, ułatwiające późniejsze uruchomienie konsulatu. Może wynająć pomieszczenia, w których będzie prowadzona działalność konsularna, wyposażyć je w odpowiednie środki techniczne (telefon, telefax, Internet), czy zatrudnić niezbędny personel pomocniczy.

Warto nadmienić, że po otrzymaniu aktu powołania, zgody na podjęcie działalności konsularnej i złożeniu odpowiedniego oświadczenia, konsul honorowy zobowiązany jest do złożenia wizyt przedstawicielom miejscowych władz, dziekanowi i członkom miejscowego korpusu konsularnego oraz wybitnym osobistościom z kół opiniotwórczych, intelektualnych i przemysłowych, przy szczególnym uwzględnieniu miejscowych zwyczajów.

Jak nadmieniono wyżej, konsul honorowy ponosi koszty związane z wykonywaniem swych funkcji, w szczególności koszty najmu lokalu oraz zatrudnienia personelu⁵². Przepisy polskiego prawa konsularnego nie nakładają na konsula honorowego obowiązku zatrudnienia personelu pomocniczego. Honorowy kierownik urzędu konsularnego może wykonywać swoje obowiązki samodzielnie, bez pomocy innych osób. Jeżeli zdecyduje się on na zatrudnienie personelu pomocniczego, ponosi ogół kosztów z tym związanych i podejmuje jednoosobowo, bez ingerencji państwa wysyłającego, decyzje personalne w tym zakresie. Pewne ograniczenia, dotyczące w szczególności liczby personelu konsulatu, wynikać mogą z postanowień dwustronnych umów konsularnych łączących państwo przyjmujące i wysyłające⁵³.

Pracownicy konsulatu honorowego zatrudniani są według zasad prawa pracy państwa przyjmującego, a stosunkiem pracy czy prawem pokrewnym są związani z

⁵² Art. 9 zarządzenia w sprawie konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

⁵³ Art. 6 konwencji konsularnej zawartej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Algierskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej z dnia 4 grudnia 1983 r. stanowi, że państwo wysyłające określa liczebność członków urzędu konsularnego, biorąc pod uwagę jego znaczenie oraz potrzeby normalnego rozwijania działalności urzędu. Państwo przyjmujące może jednak żądać, aby liczebność personelu była utrzymana w granicach uznanych przez nie za rozsądne, z uwzględnieniem warunków istniejących w okręgu konsularnym oraz potrzeb danego urzędu konsularnego; (Dz. U. 1985, Nr 16, poz. 67).

konsulem honorowym, a nie z Rzeczpospolitą Polską. Warto nadmienić, że w okresie międzywojennym konsul honorowy winien był zatrudnić przynajmniej jedną osobę władającą językiem polskim. Konsul honorowy zobligowany był do rozwiązania stosunku pracy z danym pracownikiem na każde żądanie MSZ. Na uwagę zasługuje fakt, iż żądanie takie nie musiało być umotywowane.

Pracownikom honorowego urzędu konsularnego mogą być przyznawane te same stopnie służbowe, co zawodowym pracownikom służby konsularnej. W skład konsulatu honorowego wchodzi konsul honorowy, będący jego kierownikiem, a nadto inni urzędnicy konsularni (zawodowi lub honorowi) oraz personel pomocniczy (pracownicy konsularni - personel administracyjny, personel techniczny oraz członkowie personelu służby - tłumacz, kierowca, ogrodnik, portier). W konsulacie honorowym może pracować kilku honorowych urzędników konsularnych, choć tego rodzaju praktyka jest rzadko stosowana.

Zaznaczyć należy, że kwestia obywatelstwa członków personelu pomocniczego i pracowników konsularnych nie odgrywa znaczenia. Najczęściej są oni obywatelami państwa przyjmującego, ale nie ma prawnych ograniczeń zakazujących zatrudniania w tym charakterze obywateli innych państw.

Możliwość tworzenia tzw. etatyzowanych konsulatów honorowych przywrócona została w 1993 r.⁵⁴. Rozwiązanie takie uznać należy za korzystne. Przydzielenie zawodowego urzędnika konsularnego do konsulatu honorowego odciąża urząd zwierzchni, zwiększając zakres działalności konsulatu honorowego. Tym samym zwiększa się zakres czynności konsularnych wykonywanych przez honorowy urząd konsularny.

Zawodowego pracownika konsularnego kieruje do pracy w konsulacie honorowym Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Stopień zawodowego pracownika skierowanego do pracy w konsulacie honorowym nie może być wyższy od rangi konsula honorowego kierującego urzędem konsularnym⁵⁵. Minister Spraw

⁵⁴ Kwestię tę szczegółowo regulowało zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych z 1993 r.; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 1123). Zgodnie z § 3 zawodowy urzędnik lub pracownik konsularny może być skierowany do pracy w konsulacie honorowym przez MSZ, po uprzednim porozumieniu z konsulem honorowym- kierownikiem urzędu. Szczegółowo kwestie związane z procedurą skierowania pracownika MSZ do pracy w urzędzie konsularnym kierowanym przez konsula honorowego uregulowały wytyczne Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa z dnia 8 września 1993 roku w sprawie zatrudniania urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w konsulatach Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanych przez konsułów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁵⁵ Pkt. 1 wytycznych Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa z dnia 8 września 1993 roku w sprawie zatrudniania urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w konsulatach

Zagranicznych w akcie nominacji określa stopień konsularny i zakres obowiązków pracownika MSZ skierowanego do konsulatu honorowego. Zwierzchnikiem służbowym pracownika zawodowego skierowanego do pracy w konsulacie honorowym jest kierownik właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego RP. Zawodowy urzędnik konsularny podlega służbowo kierownikowi właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego. Z zakresu wykonywanych przez niego funkcji wyłączono te, które przekazano do kompetencji konsula honorowego.

Zawodowy pracownik skierowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych do pracy w honorowym urzędzie konsularnym otrzymuje wynagrodzenie. Do trybu jego powołania stosowane są przepisy regulujące procedurę powołania konsułów zawodowych.

Przydzielenie zawodowego pracownika do pracy w konsulacie honorowym wymaga uzyskania wcześniejszej zgody kierownika tej placówki. Porozumienie w tym przedmiocie, zawierane jest pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych a konsulem honorowym i ma postać umowy. Postanowienia umowy regulują w szczególności warunki organizacyjne i techniczne pracy zawodowego urzędnika konsularnego w konsulacie honorowym⁵⁶.

Insignia urzędowe (flaga z godłem RP, godło do gabinetu, proporzeczek z godłem, pieczętki podłużne tuszowe urzędu itp.) są dostarczane konsulowi honorowemu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP za pośrednictwem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego. Podobnie rozwiązano problem wyposażenia honorowego urzędu konsularnego w materiały niezbędne do wykonywania obowiązków przez konsula honorowego (zestaw wydawnictw o Polsce, akty prawne)⁵⁷.

Stosowanie instytucji konsula honorowego w stosunkach konsularnych uzależnione jest od regulacji wewnętrznej poszczególnych państw. Konwencja

Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanych przez konsulów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁵⁶ Szczegółowy wzór umowy określał załącznik do wytycznych Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa z dnia 8 września 1993 roku w sprawie zatrudniania urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w konsulatach Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanych przez konsulów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁵⁷ Cz. VI pisma okólnego Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. przyjęła zasadę, według której każde państwo ma swobodę decydowania o mianowaniu i przyjmowaniu honorowych urzędników konsularnych. Państwa będące stroną Konwencji na zasadzie wzajemności przestrzegają jej regulacji odnoszących się do konsula honorowego, z uwzględnieniem odmiennych regulacji w tym przedmiocie wynikających z odmiennych uregulowań konsularnych umów dwustronnych⁵⁸.

⁵⁸ Art. 73 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że jej postanowienia nie naruszają innych umów międzynarodowych obowiązujących w stosunkach między państwami, które są stronami tych umów oraz że jej postanowienia nie stanowią przeszkody do zawierania przez państwa umów międzynarodowych bądź potwierdzających, uzupełniających lub rozwijających jej postanowienia, bądź rozszerzających zasięg ich obowiązywania.

3. 2. ZAKRES FUNKCJI KONSULA HONOROWEGO

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. nie wprowadziła definicji pojęcia funkcji konsularnych. Przepisy konwencyjne zawierają jedynie przykładowe wyliczenie podstawowych funkcji konsularnych, a katalog ten ma charakter otwarty.

Warto podkreślić, że Konwencja Wiedeńska wymienia jako funkcje konsularne:

- ochronę w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego;
- ochronę w państwie przyjmującym interesów obywateli państwa wysyłającego;
- popieranie rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych między państwem wysyłającym i przyjmującym oraz popieranie wszelkimi innymi sposobami przyjaznych stosunków między nimi;
- zapoznanie się wszystkimi legalnymi sposobami z warunkami i rozwojem życia handlowego, gospodarczego, kulturalnego i naukowego w państwie przyjmującym oraz informowanie o tym rząd państwa wysyłającego⁵⁹.

Jest to powtórzenie funkcji wymienionych w Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. jako funkcje dyplomatyczne⁶⁰. Świadczy to o znacznym zbliżeniu czynności dyplomatycznych i konsularnych⁶¹.

Szczegółowe wyliczenie funkcji konsularnych odnaleźć można także w postanowieniach dwustronnych umów konsularnych, zawieranych przez

⁵⁹ Art. 5 Konwencji Wiedeńskiej wymienia 13 przykładowych funkcji konsularnych. Poza wymienionymi wyżej są to m.in.: - udzielaniu pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego, zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, - przesyłaniu sądowych i pozasądowych dokumentów oraz wykonywaniu rekwizycji sądowych zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi lub, w braku takich umów, w sposób zgodny z ustawami i innymi przepisami państwa przyjmującego, - ochronie, w granicach ustalonych przez ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego, interesów małoletnich i innych osób nie posiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, obywateli państwa wysyłającego, a w szczególności, gdy zachodzi potrzeba ustanowienia nad nimi opieki lub kurateli, - wykonywanie 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; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁶⁰ Por. art. 3 Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r.; (Dz. U. 1965, Nr 37, poz. 232).

⁶¹ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 97.

poszczególne państwa. Umowy te precyzują, jakie funkcje może wykonywać konsul w państwie przyjmującym. Nadto odpowiednie regulacje zawierają ustawodawstwa wewnętrzne poszczególnych państw. W polskim ustawodawstwie regulacja prawna w omawianym zakresie zawarta jest w ustawie konsularnej z 1984 r.⁶².

Wykonywanie innych funkcji konsularnych, aniżeli przewidziane w Konwencji Wiedeńskiej, nie może następować w sprzeczności z przepisami państwa przyjmującego, jego wolą oraz umowami międzynarodowymi łączącymi państwo przyjmujące i wysyłające⁶³.

Zakres kompetencji konsula honorowego określają każdorazowo postanowienia umowy zawartej z nim przez państwo wysyłające. Najczęściej ich zakres uzależnia się od interesów państwa wysyłającego i od zgody udzielonej przez samego konsula honorowego. Na ustalenie zakresu działania konsulatu kierowanego przez konsula honorowego ma również wpływ okoliczność, czy na terenie państwa przyjmującego istnieje przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsulat zawodowy państwa wysyłającego.

W praktyce konsularnej państw zauważyć można dużą rozpiętość zakresów funkcji przydzielanych konsulom honorowym. Przy uwzględnieniu różnorodnych warunków działania konsulatów oraz specyficznych potrzeb państw wysyłających, konsulom honorowym przydzielany jest katalog funkcji zbliżony lub zrównany z funkcjami konsulów zawodowych, albo przyznane mu funkcje ograniczają się do wykonywania czynności o charakterze symbolicznym⁶⁴.

W odróżnieniu od innych państw Polska nie dopuszcza wykonywania funkcji konsularnych przez konsula honorowego na rzecz państwa trzeciego. Jak podkreślono wyżej, konsul honorowy RP nie może jednocześnie pełnić funkcji konsula honorowego innego państwa obcego.

Proponowany zakres funkcji, który powinien zostać przydzielony konsulowi honorowemu zawarty jest we wniosku o ustanowienie konsulatu i powołanie konsula. Wniosek taki składany jest przez kierownika terytorialnie właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Rozwiązanie to pozwala na rzeczywiste i

⁶² Zgodnie z art. 10 do funkcji konsularnych zaliczyć należy m.in.: - ochronę praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli, - działanie na rzecz rozwijania przyjaznych stosunków oraz współpracy między Rzeczypospolitą a państwem przyjmującym, - działanie na rzecz umacniania więzi między Rzeczypospolitą a państwem przyjmującym; Ustawa o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z 1984 r.; (Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

⁶³ J. Sutor, *Prawo...*, s. 428.

⁶⁴ Szerzej na ten temat: J. Sutor, *Przywrócenie instytucji konsula honorowego do praktyki konsularnej PRL*, Nowe Prawo 1989, Nr 5-6, s. 132, P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 92.

trafne określenie potrzeb, jakie występują wśród obywateli polskich zamieszkujących lub przebywających w danym okręgu konsularnym. Kierownik terytorialnie właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego winien przeprowadzić wnikliwą i wyczerpującą analizę, która stanie się później podstawą do zakreślenia katalogu funkcji pełnionych przez honorowego urzędnika konsularnego.

W polskim porządku prawnym, ranga i zakres funkcji konsula honorowego określany jest w akcie powołania przez Ministra Spraw Zagranicznych⁶⁵. Podkreślić należy, że wskazany w tym dokumencie zakres funkcji konsula honorowego nie ma charakteru końcowego i może być zmieniony przez Ministra Spraw Zagranicznych, za zgodą konsula honorowego, w trakcie pełnienia przez niego funkcji⁶⁶. Zakresy funkcji konsularnych poszczególnych konsulów honorowych mogą się różnić, ponieważ są ustalane indywidualnie dla każdego z nich.

Przykładowo, Minister Spraw Zagranicznych w 1998 r. powierzył konsulowi honorowemu Rzeczypospolitej Polskiej w Nowej Zelandii wykonywanie następujących funkcji konsularnych:

- działanie na rzecz rozwoju przyjaznych stosunków oraz współpracy gospodarczej, kulturalnej i naukowo-technicznej między Rzeczpospolitą Polską a Nową Zelandią;
- sprawowanie opieki nad obywatelami polskimi, przebywającymi w okręgu konsularnym, a także nad statkami bandery polskiej oraz członkami załóg i pasażerami statków podczas ich pobytu w portach w okręgu konsularnym lub na wodach terytorialnych tego okręgu, udzielanie im pomocy oraz ochronę praw i interesów tych obywateli i statków;
- ochronę praw i interesów Państwa Polskiego w okręgu konsularnym;
- propagowanie turystyki do Rzeczypospolitej⁶⁷.

⁶⁵ Zakres funkcji konsula honorowego określany jest w akcie powołania. Prawa i obowiązki oraz tryb postępowania konsula honorowego w różnych sytuacjach szczegółowo omawia instrukcja dla konsulów honorowych RP; Cz. IV pismo okólne Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁶⁶ § 2 ust.1 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsulów honorowych z 1993 r.; (M. P.1993, Nr 21, poz. 229).

⁶⁷ Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 października 1998 r. w sprawie ustanowienia urzędu konsularnego RP kierowanego przez konsula honorowego; (tekst udostępniony przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

Podobny zakres czynności konsularnych przyznany został pierwszemu konsulowi honorowemu powołanemu w powojennej historii Polski w 1987 r. na Filipinach ⁶⁸.

Do zakresu jego funkcji należało:

- działanie na rzecz rozwoju przyjaznych stosunków oraz współpracy gospodarczej, kulturalnej i naukowo-technicznej między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym;
- udzielanie pomocy statkom polskim i ich załogom oraz obywatelom przebywającym w państwie przyjmującym;
- wykonywanie czynności z zakresu ochrony praw i obywateli polskich;
- propagowanie turystyki do Polski ⁶⁹.

Szczegółowe wyliczenie funkcji konsularnych konsula honorowego odnaleźć można w instrukcji Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa MSZ dla konsulów honorowych z 1993 r. ⁷⁰. Przepisy instrukcji regulują zakres funkcji oraz prawa i obowiązki konsula honorowego w sprawach:

- współpracy gospodarczej, kulturalnej i naukowo - technicznej;
- morskich;
- prawnych.

W zakresie współpracy gospodarczej konsul honorowy powinien podejmować działania stwarzające sprzyjające warunki dla rodzimego eksportu i rozwoju współpracy gospodarczej z państwem przyjmującym oraz dla nawiązywania kontaktów handlowych pomiędzy polskimi przedsiębiorcami i podmiotami gospodarczymi państwa przyjmującego ⁷¹. Honorowy urzędnik konsularny powinien przekazywać kierownikowi właściwego terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub polskiego przedstawiciela dyplomatycznego informacje, co do możliwości rozwijania współpracy gospodarczej z państwem przyjmującym.

⁶⁸ Zakres funkcji konsularnych określało wówczas pismo okólne Dyrektora Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 25 października 1986 r. w sprawie konsulów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁶⁹ Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 marca 1987 r. w sprawie ustanowienia urzędu konsularnego PRL kierowanego przez konsula honorowego Rzeczypospolitej; Cyt. za: W. S. Staszewski, *Instytucja...*, s. 128.

⁷⁰ Instrukcja Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁷¹ Zagadnienie to precyzuje zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 lipca 1985 r. w sprawie funkcji konsulów honorowych w zakresie rozwijania i pogłębiania współpracy gospodarczej, naukowo-technicznej i kulturalnej między PRL a państwem przyjmującym; (M. P. 1985, Nr 23, poz. 177).

W odniesieniu do funkcji naukowo-technicznych konsul honorowy, jako oficjalny reprezentant interesów RP, propaguje polską myśl techniczną. Aby w pełni realizować powyższe zadania, konsul przekazuje właściwym organom miejscowym i przedsiębiorstwom informacje o polskich osiągnięciach naukowo-technicznych. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów naukowych pomiędzy szkołami wyższymi, a także innymi instytucjami naukowo-badawczymi państwa przyjmującego oraz wysyłającego.

Do zakresu funkcji konsula honorowego zaliczyć należy, występowanie z inicjatywą i pomoc w organizowaniu na terytorium państwa przyjmującego wystaw, pokazów filmowych, występów artystycznych i innych imprez kulturalnych.

Konsul honorowy sprawuje opiekę nad polskimi marynarzami i statkami pod banderą polską, które znajdują się w portach i na wodach państwa przyjmującego. Do najważniejszych obowiązków konsula w tym zakresie zaliczyć można: udzielanie pomocy lekarskiej, udzielanie pomocy prawnej i opieki konsularnej, udzielanie informacji o przepisach celnych, dewizowych, portowych i porządkowych, obowiązujących w państwie przyjmującym, interweniowanie w sprawie członków załóg u władz miejscowych.

W porozumieniu z kierownikiem właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP, konsul honorowy jest uprawniony do udzielenia polskiemu marynarzowi pomocy w powrocie do kraju. Wymóg współpracy z kierownikiem właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego lub kierownikiem polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego, spoczywa na konsulu także w przypadku zaistnienia potrzeby dokonania przez niego czynności konsularnej z zakresu ratownictwa morskiego.

Zasadniczy trzon funkcji powierzanych konsulowi honorowemu stanowią zadania prawne. Do katalogu czynności wykonywanych w tym przedmiocie wymienić należy w szczególności ochronę praw i interesów Państwa Polskiego oraz jego obywateli. Konsul honorowy czuwa nad wykonywaniem umów międzynarodowych w stosunkach z państwem przyjmującym.

Do zakresu obowiązków konsularnych wliczono czuwanie nad tym, aby państwo przyjmujące stosowało te same kryteria w zakresie zatrudnienia i świadczeń socjalnych obywatelom państwa przyjmującego i wysyłającego. Państwo przyjmujące powinno zapewniać obywatelom polskim dostęp do sądów i zwolnienie z kosztów sądowych oraz niestwarzanie utrudnień w dochodzeniu roszczeń. Konsul

honorowy informuje kierownika właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP o przypadkach gorszego traktowania obywateli polskich niż obywateli państwa przyjmującego.

Do zadań o charakterze prawnym, które objęte zostały zakresem funkcji honorowego urzędnika konsularnego zaliczyć należy opiekę konsularną nad zatrzymanymi, aresztowanymi lub pozbawionymi wolności obywatelami RP oraz sprawowanie opieki konsularnej nad obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, którzy zamieszkują na stałe w państwie przyjmującym ⁷².

Spośród szerokiego zakresu opieki konsularnej sprawowanej przez konsula honorowego wymienić warto opiekę udzielaną w przypadku chorób i leczenia za granicą obywateli polskich, powstania szkody samochodowej za granicą i utraty, bądź uszkodzenia rzeczy osobistych.

Do kompetencji konsula należy udzielanie pomocy w dochodzeniu praw przysługujących obywatelom polskim, przez informowanie ich o obowiązujących przepisach prawnych i podejmowanie koniecznej interwencji w ich interesie. Aby w pełni realizować ciążące na konsulu honorowym zadania, winien on posiadać teksty ustaw oraz umów międzynarodowych łączących państwo przyjmujące i Rzeczpospolitą Polską, a także zbierać informacje dotyczące miejscowych praktyk traktowania obywateli polskich. W przypadku niemożności udzielenia pomocy prawnej przez konsula honorowego powinien on odesłać osobę zainteresowaną do miejscowego adwokata, przy czym koszty z tym związane ponosi obywatel polski.

Wreszcie konsul honorowy wykonuje ważne funkcje w przedmiocie spraw spadkowych. Konsul honorowy czuwa, aby masa spadkowa obywatela polskiego nie została naruszona, czy uszczuplona oraz zbiera informacje o osobach, których spadkobiercami mogą być obywatele polscy, mieszkający w RP ⁷³.

Nie można zapomnieć także o licznych funkcjach reprezentacyjnych konsula honorowego. Honorowy urzędnik RP traktowany jest na imprezach typu lokalnego jako reprezentant RP i propaguje turystykę do Polski przez udzielanie informacji o udzielaniu wizy i atrakcjach turystycznych w naszym kraju.

⁷² S. Sawicki, *Funkcje konsula*, Wrocław 1992, s. 87.

⁷³ § 60 instrukcji nakazuje uzyskanie następujących informacji: data i miejsce urodzenia, ostatni adres zamieszkania w Polsce, data i miejsce zgonu, nazwiska i adresy spadkobierców, czy spadkodawca pozostawił testament, kto jest administratorem lub opiekunem spadku, jaki majątek będą dziedziczyć spadkobiercy w Polsce oraz jakie dokumenty od spadkobierców w Polsce będą potrzebne do realizacji spadku; Instrukcja Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

Instrukcja objęła zakresem swej regulacji także zagadnienia organizacyjne. Dokładnie określono zasady oznaczenia konsulatu honorowego⁷⁴. Konsulowi honorowemu przyznano prawo do używania flagi państwowej we wskazanych wypadkach (święta narodowe RP, święta narodowe państwa przyjmującego, żałoby narodowej w RP itp.) oraz proporczyka na samochodzie.

Dla należytego wykonywania ciężących na konsulu honorowym obowiązków konsularnych istotnym jest nakaz wskazania dni i godzin otwarcia konsulatu dla interesantów, które powinny być ustalone w porozumieniu z kierownikiem właściwego terytorialnie kierownika zawodowego urzędu konsularnego.

Pomimo faktu, iż konsul honorowy nie otrzymuje wynagrodzenia od państwa wysyłającego, a zakres jego czynności może być szeroki, zaś wykonywanie obowiązków konsularnych jest czasochłonne, w wyniku pełnionych funkcji odnosi on szereg korzyści. Korzyści te nie mają charakteru materialnego i nie wiążą się z przychodami pieniężnymi. W konsekwencji pełnienia funkcji konsularnych zwiększa się ilość kontaktów konsula honorowego z przedstawicielami miejscowych elit, władz i przedsiębiorców. Podnosi się jego prestiż i wiarygodność w stosunkach miejscowych, co ułatwia prowadzenie prywatnych interesów przez konsula honorowego.

Konsul honorowy RP może być powołany do wykonywania niektórych funkcji konsularnych⁷⁵. Honorowemu urzędnikowi konsularnemu przyznawany jest węższy zakres funkcji, aniżeli konsulowi zawodowemu. Ponadto konsul honorowy jest uprawniony do wykonywania niektórych funkcji konsularnych tylko we współpracy lub w porozumieniu z konsulem zawodowym (np. podejmowanie interwencji w przypadku stwierdzenia naruszenia praw obywateli polskich, działanie w celu ustanowienia kuratora lub opiekuna dla obywatela polskiego). Konsul honorowy podlega kontroli urzędu zwierzchniego nie tylko po wykonaniu konkretnych czynności konsularnych, ale nawet w trakcie lub przed ich podjęciem.

Honorowe urzędy konsularne nie pełnią wielu funkcji o charakterze administracyjnym, dotyczących w szczególności wystawiania paszportów oraz

⁷⁴ § 5 instrukcji stanowi, że siedziba konsulatu RP powinna być oznaczona tablicą z godłem i napisem „Konsulat Rzeczypospolitej Polskiej”, wykonaną w języku polskim i w języku urzędowym państwa przyjmującego. Na budynku lub przed budynkiem siedziby urzędu należy umieścić maszt na flagę; Instrukcja Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁷⁵ Art. 5 pkt. 1 ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z 1984 r.; (D. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

udzielania wiz. Wyjątek stanowi wykonywanie zadań zleconych w tym zakresie przez zawodowe urzędy konsularne RP. Do kompetencji honorowego urzędu konsularnego nie będzie należało wykonywanie czynności notarialnych, legalizowanie podpisów, czy poświadczanie podpisów ⁷⁶. Jeśli do konsulatu honorowego zgłosi się obywatel polski w jednej ze spraw, które nie należą do kompetencji placówki tego typu (n.p. utrata lub potrzeba wymiany paszportu), konsul honorowy winien skierować osobę zainteresowaną do urzędu konsularnego kierowanego przez zawodowego urzędnika konsularnego lub członka personelu dyplomatycznego wyznaczonego przez Ministra Spraw Zagranicznych do wykonywania funkcji konsularnych.

Podkreślić należy, że jedyną osobą upoważnioną do wykonywania pełnego zakresu funkcji konsularnych jest kierownik zawodowego urzędu konsularnego ⁷⁷. Nie ma on uprawnień do dokonywania czynności notarialnych, tłumaczeń dokumentów i legalizacji, do których konieczne jest osobne upoważnienie. Kierownik zawodowego urzędu konsularnego może upoważnić honorowych urzędników konsularnych do wykonania poszczególnych czynności pozostających poza zakresem ich uprawnień.

Zakres czynności wykonywanych przez konsulat honorowy jest ograniczony w stosunku do konsulatu zawodowego. Dopiero w przypadku skierowania zawodowego urzędnika konsularnego do pracy w konsulacie honorowym placówka ta będzie mogła wykonywać pełen zakres czynności konsularnych ⁷⁸. Wytoczne Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 1993 r. wskazują, że pracownik MSZ skierowany do pracy w konsulacie honorowym ma przyznany szeroki zakres funkcji konsularnych. Zawodowy urzędnik konsularny skierowany do pracy w konsulacie honorowym może zajmować się m.in. sprawami paszportowymi i wizowymi ⁷⁹.

⁷⁶ P. Czubik, *Ograniczenie funkcji i czynności notarialnych konsula RP w świetle polskiego prawa konsularnego na tle uregulowań prawa publicznego*, Rejent 1997, Nr 10 (8), s. 74.

⁷⁷ Zgodnie z art. 22 ustawy o funkcjach konsułów z 1984 r., konsul zawodowy może wykonywać wymienione czynności po uzyskaniu upoważnienia ministra właściwego do spraw zagranicznych wydanego w porozumieniu z ministrem do spraw sprawiedliwości; (D. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

⁷⁸ § 15 instrukcji konsularnej z 1993 r. stanowi, że w przypadku delegowania zawodowego urzędnika konsularnego do konsulatu kierowanego przez konsula honorowego RP, zakres czynności konsularnych, wykonywanych przez ten urząd, ulega odpowiedniemu rozszerzeniu, zgodnie z obowiązującymi przepisami i instrukcjami konsularnymi; Instrukcja Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁷⁹ Pkt. 6 wytycznych Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa z dnia 8 września 1993 roku w sprawie zatrudniania urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w konsulatach

Zagadnienie zakresu funkcji przyznawanych honorowemu urzędnikowi konsularnemu uregulowane było odmiennie w polskim ustawodawstwie okresu międzywojennego. Konsulaty honorowe dzieliły się wówczas na konsulaty pełnoprawne i niepełnoprawne. Pełen zakres czynności konsularnych wykonywać mogły jedynie konsulaty pełnoprawne ⁸⁰. Obowiązki kierownika działu administracyjno - konsularnego pełnił w nich zawodowy pracownik konsularny Rzeczypospolitej Polskiej ⁸¹. Konsulaty niepełnoprawne nie posiadały pełnych uprawnień konsularnych i nie wykonywały wszystkich funkcji konsularnych. Przykładowo konsulaty niepełnoprawne nie były uprawnione do dokonywania czynności konsularnych w zakresie wystawiania paszportów i wiz, a także nie były upoważnione do dokonywania czynności notarialnych.

Zakres funkcji konsularnych konsulatów niepełnoprawnych dzielono na zasadniczy i powierzony. Zakres zasadniczy obejmował katalog funkcji przyznawanych wszystkim konsułatom honorowym. Do zasadniczego zakresu działania konsulatów honorowych zaliczano: obronę mienia, praw i interesów obywateli polskich, interwencje u władz miejscowych w przypadku naruszenia postanowień prawa międzynarodowego i traktatów obowiązujących pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym, działalność propagandowo - kulturalna, działalność w dziedzinie gospodarczej (propagandowa, informacyjna, sprawozdawcza), spisywanie układów pojednawczych lub zapisów na sąd polubowny, czynności administracyjne (m.in. doręczanie lub przesyłanie drogą urzędową listów, dokumentów, inkasowanie należności na rzecz obywateli polskich), działalność administracyjno-sprawozdawcza, czynności w stosunku do marynarki handlowej polskiej ⁸².

Zakres działań powierzonych dodatkowo konsułatom honorowym obejmował funkcje zlecone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, zwierzchni urząd zawodowy lub placówkę dyplomatyczną po uprzedniej aprobacie Ministerstwa

Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanych przez konsulów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁸⁰ Czynności konsularne, do których wykonywania potrzebne było specjalne imienne upoważnienie Ministra Spraw Zagranicznych (czynności notarialne, wykonywanie funkcji urzędnika stanu cywilnego, przesłuchiwanie świadków pod przysięgą) mogły być podejmowane, jeśli pracownik zawodowy miał odpowiednie upoważnienie.

⁸¹ Okólnik Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zakresu działania konsulatów honorowych; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 196).

⁸² W. Namysłowski, *Polskie prawo konsularne. Ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i czynnościach konsułów*, Warszawa 1926, s. 36 - 38.

Spraw Zagranicznych. Czynnościami powierzanymi były funkcje należące do kompetencji konsulatów etatowych i pełnoprawnych ⁸³.

Do wykonywania tych czynności konsularnych, których nie powierzono honorowemu konsulatowi niepełnoprawnemu, i które nie przysługiwały mu z mocy prawa, właściwym pozostawał urząd zwierzchni ⁸⁴.

We współczesnym konsularnym prawie międzynarodowym wiele państw rezygnuje z wprowadzania ograniczeń dotyczących zakresu funkcji konsularnych powierzanych konsulom honorowym. Przykładowo, włoskie prawo konsularne przyznaje konsulowi honorowemu wszystkie funkcje konsularne przewidywane dla konsula zawodowego. Podlegać one mogą ograniczeniom jedynie na mocy dekretu Ministra Spraw Zagranicznych, który może przyznać prawo do ich wykonywania właściwemu terytorialnie zawodowemu urzędowi konsularnemu lub misji dyplomatycznej. Konsul honorowy Niemiec jest zobligowany do uzyskania upoważnienia Ministerstwa Spraw Zagranicznych w celu wykonywania niektórych funkcji konsularnych, ale ich katalog jest zbliżony do tych czynności, na które upoważnienie uzyskać winien konsul zawodowy. Tym samym dokonano znacznego zbliżenia tych dwóch kategorii konsularnych. Pomimo tego niektóre funkcje nadal pozostawiono wyłącznej kompetencji konsulatów zawodowych. Przykładowo konsul honorowy nie może udzielać ślubów ⁸⁵.

Funkcje konsularne wykonywane mogą być poza okręgiem terytorialnym za zgodą państwa przyjmującego. Przepisy prawa międzynarodowego dopuszczają taką możliwość jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych ⁸⁶. Polska ustawa konsularna z 1984 r. stanowi, że konsul honorowy może wykonywać funkcje konsularne wyłącznie na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zagranicznych i za zgodą państwa przyjmującego ⁸⁷.

Zaznaczyć trzeba, że nie chodzi tu o udzielenie upoważnienia do dokonania jednorazowej czynności konsularnej poza okręgiem konsularnym konsulatu honorowego, lecz o upoważnienie o charakterze ogólnym. Udzielenie takiego zezwolenia stanowi czynnik ułatwiający konsulowi honorowemu podejmowanie

⁸³ Tamże: s. 36-38.

⁸⁴ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 94-95.

⁸⁵ Tamże: s. 97.

⁸⁶ Art. 6 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁸⁷ Art. 7 pkt. 2 ustawy o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej z 1984 r.; (Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

większej ilości działań, bez konieczności ciągłego zwracania się do Ministerstwa Spraw Zagranicznych o zgodę na podjęcie czynności poza swoim okręgiem.

Konsul honorowy zobligowany jest do współpracy z kierownikiem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego oraz do przekazywania mu informacji o wszystkich ważniejszych sprawach ⁸⁸.

Kierownik zawodowego urzędu konsularnego powinien udzielać mu niezbędnej pomocy oraz instrukcji ułatwiających sprawowanie przez niego obowiązków konsularnych ⁸⁹. Informacje o współpracy z konsulem honorowym przekazywane są kierownikowi właściwego terytorialnie przedstawicielstwa dyplomatycznego przez kierownika właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego RP ⁹⁰.

Ustawa o funkcjach konsułów RP z 1984 r. obowiązkiem współpracy obciąża konsula zawodowego i kierownika właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego. ⁹¹ Niestety nie w każdym przypadku współdziałanie takie jest możliwe. Istnieją takie kraje, w których Polska nie posiada zawodowych urzędów konsularnych, czy ambasadorem akredytowanym jest ambasador Rzeczypospolitej Polskiej państwa sąsiedniego. Do takich państw zaliczyć można kraje Afryki ⁹². Zagadnienie to w sposób szczegółowy regulowała instrukcja Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa MSZ, której przepisy zobowiązywały konsula honorowego do ścisłej współpracy z konsulem - tzn. kierownikiem konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu i agencji konsularnej, jak i wydziału konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego, który wyznaczony został do wykonywania funkcji konsularnych na danym terytorium ⁹³. Tym samym rozszerzono krąg podmiotów, które mogą współpracować w zakresie wykonywania funkcji konsularnych z konsulem honorowym.

⁸⁸ § 5 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r., na mocy którego konsul honorowy jest zobowiązany do ścisłego współdziałania przy wykonywaniu powierzonych mu funkcji konsularnych z kierownikiem terytorialnie właściwego urzędu konsularnego Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanego przez zawodowego urzędnika konsularnego, a także do informowania go o wszystkich ważniejszych sprawach; (M.P. 1993, Nr 21, poz. 229).

⁸⁹ Cz. V pisma okólnego Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsułów honorowych i powoływaniu konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁹⁰ Tamże

⁹¹ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

⁹² J. Sutor, *Przywrócenie...*, s. 130.

⁹³ § 4 instrukcji Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

Kontrolę nad właściwym wykonywaniem obowiązków przez konsula honorowego pełni także kierownik właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego lub wydział konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Wskazanie właściwego urzędu zwierzchniego następuje już we wniosku o ustanowienie konsulatu honorowego i powołanie konsula ⁹⁴.

Na konsulu honorowym spoczywa obowiązek składania corocznego sprawozdania z działalności konsulatu. Sprawozdania takie przedkłada się kierownikowi właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP ⁹⁵.

Kierownik właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego oraz członek personelu dyplomatycznego, który wyznaczony został przez Ministra Spraw Zagranicznych do wykonywania funkcji konsularnych, mogą dokonywać inspekcji konsulatu honorowego celem zapoznania się na miejscu z prowadzoną tam działalnością konsularną i organizacją pracy. Konsul honorowy zobowiązany jest do udostępnienia wszelkich potrzebnych dla przeprowadzenia inspekcji dokumentów konsularnych i do udzielenia niezbędnych wyjaśnień ⁹⁶.

Polskie prawo konsularne nie reguluje problemu nieobecności konsula honorowego i czasowego zaprzestania wykonywania przez niego funkcji konsularnych. W praktyce przypadki takie nie stanowią rzadkości i stanowią czynnik zaburzający płynność wykonywania czynności konsularnych w danym okręgu. Pod nieobecność konsula honorowego, najczęściej jego obowiązki przejmuje terytorialnie właściwy konsulat zawodowy lub wydział konsularny placówki dyplomatycznej. Wydaje się, że należałoby powrócić do polskich rozwiązań przedwojennego prawa konsularnego, którego przepisy nakładały na konsula obowiązek wskazania osoby przejmującej od konsula opiekę nad archiwum i poinformowanie o tym kierownika zwierzchniego urzędu konsularnego. Kierownik honorowego urzędu konsularnego mógł wybrać spośród swoich pracowników zastępcę, który przejmował obowiązki konsula pod jego nieobecność.

⁹⁴ W uzasadnieniu wniosku o ustanowienie konsulatu honorowego kierownik właściwej terytorialnie placówki dyplomatycznej RP wskazuje, który polski konsulat zawodowy będzie współpracował z konsulem honorowym.

⁹⁵ § 10 instrukcji Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁹⁶ § 8 instrukcji Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

Regulacje wewnętrzne państw europejskich w różny sposób regulują procedurę postępowania w przypadku czasowej nieobecności konsula honorowego. Przykładowo przepisy wewnętrznego prawa konsularnego Czech nakładają na konsula honorowego obowiązek powiadomienia urzędu zwierzchniego o każdej nieobecności, która przekraczać będzie okres 1 miesiąca. Przed opuszczeniem okręgu konsularnego na czas dłuższy niż 1 miesiąc konsul honorowy musi uzyskać wcześniejszą zgodę zawodowego urzędu konsularnego ⁹⁷.

Również duński honorowy urzędnik konsularny ma obowiązek zawiadomienia urzędu zwierzchniego o zamiarze opuszczenia okręgu konsularnego na okres dłuższy niż 3 miesiące i powinien otrzymać od niego zgodę na wyjazd. Konsul honorowy powinien przekazać urzędowi zwierzchniemu imię i nazwisko osoby, która będzie go zastępowała pod nieobecność ⁹⁸.

Warto zaznaczyć, iż w podobny sposób regulują omawianą kwestię dwustronne umowy konsularne łączące państwo przyjmujące i wysyłające. Nierzadko rozwiązania takie zawierają w postanowienia dwustronnych umów konsularnych, które łączą Polskę z innymi państwami ⁹⁹.

Warto zaznaczyć, że państwa przyjmujące wspomagają konsulów honorowych w realizacji powierzonych im funkcji konsularnych. W 1992 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych skierowało do państw – stron Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. apel nawiązujący do udzielania pełnego zakresu ułatwień niezbędnych urzędnikom konsularnym (w tym konsulom honorowym) w trakcie wykonywania przez nich obowiązków konsularnych.

⁹⁷ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 154.

⁹⁸ Tamże

⁹⁹ Art. 6 pkt. 1 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 27 maja 1971 r. stanowi, jeżeli kierownik urzędu konsularnego z jakiegokolwiek przyczyny nie może wykonywać swoich funkcji lub jeżeli stanowisko kierownika urzędu konsularnego jest czasowo nie obsadzone, państwo wysyłające może upoważnić urzędnika konsularnego tego samego lub innego urzędu konsularnego w państwie przyjmującym albo członka personelu dyplomatycznego swego przedstawicielstwa dyplomatycznego w tym państwie do czasowego kierowania urzędem konsularnym. Imiona i nazwisko tej osoby zostaną uprzednio notyfikowane ministerstwu spraw zagranicznych państwa przyjmującego.; (Dz. U. 1972, Nr 15, poz. 106).

3. 3. ZAKOŃCZENIE FUNKCJI KONSULA HONOROWEGO

Zakończenie funkcji konsularnych przez konsula honorowego następuje w różny sposób. Instytucję konsula honorowego charakteryzuje zmniejszona trwałość, co wynika z jej specyficznego charakteru prawnego i praktycznego. Konsulat zawodowy funkcjonuje w nieograniczonych granicach czasowych. Zawodowa placówka konsularna istnieje w zasadzie tak długo, jak państwo przyjmujące i wysyłające łączą stosunki konsularne i jej istnienie nie jest uzależnione od osoby kierownika urzędu konsularnego. Byt honorowej placówki konsularnej jest natomiast ściśle związany z osobą konsula honorowego oraz faktem wykonywania przez niego funkcji konsularnych. Przez ściśle powiązanie osoby konsula honorowego i konsulatu honorowego, istnienie honorowego urzędu konsularnego nabiera mniej stabilnego charakteru.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. zawiera katalog przyczyn zakończenia funkcji konsularnych, przy czym jest to katalog otwarty. Wśród nich wymieniono:

- notyfikację przez państwo wysyłające państwu przyjmującemu, że funkcje danej osoby uległy zakończeniu;
- cofnięcie *exequatur*;
- notyfikację przez państwo przyjmujące państwu wysyłającemu, że państwo przyjmujące przestało uważać tę osobę za członka personelu konsularnego¹⁰⁰.

Polska ustawa konsularna z 1984 r. nie reguluje trybu zakończenia funkcji konsularnych przez konsula honorowego. Zarządzenie z 1993 r. w sprawie konsulów honorowych ograniczało się do wyliczenia sposobów zakończenia funkcji konsularnych.¹⁰¹ Wskazać należy, że regulacja ta pozostawała w zgodzie z prawem międzynarodowym i nie wprowadzała rozwiązań odmiennych w tym zakresie.

Wyróżnić można trzy podstawy zakończenia funkcji konsularnych przez konsula honorowego RP. Konsul honorowy zaprzestaje wykonywania swoich funkcji po

¹⁰⁰ Art. 25 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰¹ M. P. 1993, Nr 21, poz. 229.

odwołaniu przez Ministra Spraw Zagranicznych, jeśli zostanie mu wręczone odwołanie podpisane przez Ministra Spraw Zagranicznych, gdy władze państwa przyjmującego cofną mu wcześniej udzielone *exequatur*, sam złoży pisemną rezygnację kierownikowi właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego RP lub Ministrowi Spraw Zagranicznych oraz z innych nie dających się przewidzieć przyczyn losowych¹⁰².

Polskie prawo konsularne nie określa warunków odwołania konsula honorowego. Katalog ten tworzy praktyka konsularna. Główną przyczyną, z powodu której władze państwa wysyłającego odwołują konsula honorowego jest upływ czasu, na jaki został on powołany. Podstawę odwołania stanowić mogą także inne powody, których uznanie leży w gestii państwa władz państwa wysyłającego (brak kompetencji, częste nieobecności, nadużywanie przez konsula honorowego zajmowanego stanowiska). W razie zaistnienia jednej ze wspomnianych sytuacji władze państwa wysyłającego zobowiązane są notyfikować państwo przyjmujące o zakończeniu wykonywania funkcji konsularnych przez odwołanego konsula honorowego¹⁰³.

Jako przyczyny nagle wskazuje się okoliczności losowe, których nie da się przewidzieć i których nie można łatwo usunąć. Wśród przyczyn nagłych, uzasadniających zakończenie funkcji konsularnych wymienić należy: śmierć konsula honorowego lub ciężką i długotrwałą chorobę, zerwanie stosunków konsularnych pomiędzy państwem przyjmującym a wysyłającym, likwidację konsulatu, zmianę granic państwa przyjmującego, czy utratę suwerenności przez państwo przyjmujące lub wysyłające, albo zaistnienie stanu wojny pomiędzy nimi¹⁰⁴.

Poważnym brakiem polskich uregulowań prawnych jest pominięcie milczeniem kwestii zakończenia wykonywania przez honorowego urzędnika konsularnego powierzonych mu funkcji konsularnych ze względu na wiek. Rozwiązania tego typu przyjęły porządki prawne wielu państw europejskich. Przykładowo włoski, czy belgijski konsul honorowy z chwilą ukończenia 70 roku życia traci uprawnienie do wykonywania funkcji konsularnych. Bardziej restrykcyjne rozwiązania odnoszą się konsulów honorowych Wielkiej Brytanii i Szwajcarii. Z dniem ukończenia 65 roku

¹⁰² § 6 pkt. 1 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsulów honorowych z 1993 r.; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

¹⁰³ Art. 24 ust 1 pkt. a Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że notyfikuje się ministerstwu spraw zagranicznych państwa przyjmującego lub władzy wyznaczonej przez to ministerstwo o mianowaniu członków urzędu konsularnego po mianowaniu, ich ostatecznym wyjeździe lub zaprzestaniu przez nich wykonywania ich funkcji oraz o wszelkich innych zmianach wpływających na ich status, które mogą powstać w czasie ich służby w urzędzie konsularnym; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰⁴ S. Sawicki, *Prawo konsularne...*, s. 86.

życia brytyjscy i szwajcarscy honorowi urzędnicy konsularni tracą tytuł konsula honorowego. Podkreślić należy, że w odniesieniu do szwajcarskiego konsula honorowego istnieje możliwość przedłużenia wykonywania funkcji konsularnych do ukończenia przez niego 70 lat ¹⁰⁵.

Również przepisy wewnętrzne państwa przyjmującego mogą ograniczać możliwość powołania na stanowisko konsula honorowego osoby w podeszłym wieku. We Włoszech wniosek o udzielenie *exequatur* konsula honorowego składany przez państwo wysyłające winno zawierać szczegółową argumentację wyboru na to stanowisko osoby, która przekroczyła 70 rok życia ¹⁰⁶.

Na gruncie polskich przepisów prawa konsularnego brak również rozwiązań prawnych, które pozwalałyby powoływać konsula honorowego na określony czas z możliwością ponownego mianowania na kolejną kadencję. Przykładowo, rozwiązanie takie przyjęła w wewnętrznym porządku prawnym Francja. W państwie tym honorowy urzędnik konsularny wybierany jest na okres 5 lat i po upływie tego czasu może zostać powtórnie powołany na to stanowisko ¹⁰⁷.

Polskie przepisy prawne nie dopuszczają możliwości czasowego zawieszenia konsula honorowego w wykonywaniu przez niego funkcji konsularnych. Dopuszcza się jedynie zakończenie pełnienia funkcji konsularnych przez honorowego urzędnika konsularnego Polski.

Decyzję o rezygnacji z dalszego pełnienia funkcji konsularnych konsul honorowy podejmuje z własnej woli. Rezygnacja taka powinna być złożona przez honorowego urzędnika konsularnego w formie pisemnej kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego RP lub Ministrowi Spraw Zagranicznych ¹⁰⁸. Polska regulacja prawna nie zawiera postanowień określających w sposób szczegółowy warunki rezygnacji składanej przez konsula honorowego. Dla ważności tej decyzji nie jest konieczne podanie przez konsula honorowego przyczyn rezygnacji oraz uzasadnienia zaistniałych okoliczności, które stały się jej podstawą.

Kierownik terytorialnie właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego RP o złożeniu rezygnacji przez konsula honorowego powiadamia niezwłocznie właściwy

¹⁰⁵ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 135.

¹⁰⁶ Tamże

¹⁰⁷ Tamże: s. 138.

¹⁰⁸ § 6 ust. 1 pkt. 3 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych z 1993 r.; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

organ państwa przyjmującego¹⁰⁹. Jest to niezbędne, aby państwo pobytu nie traktowało go dalej jako oficjalnego reprezentanta państwa wysyłającego.

Ponieważ międzynarodowe prawo konsularne wiąże podjęcie wykonywania funkcji konsularnych przez konsula honorowego z otrzymaniem *exequatur*, lub innego upoważnienia państwa przyjmującego, zakończenie funkcji konsularnych następuje z chwilą cofnięcia przez państwo pobytu takiej zgody.

Władze państwa przyjmującego mają obowiązek powiadomienia w drodze dyplomatycznej państwa wysyłającego o cofnięciu *exequatur* lub innego zezwolenia udzielonego kierownikowi honorowego urzędu konsularnego. Podkreślić należy, iż państwo przyjmujące nie ma obowiązku uzasadnienia swojej decyzji w powyższym przedmiocie¹¹⁰.

Często państwa udzielają *exequatur* tylko na czas określony z możliwością późniejszego wydłużenia na dalsze wykonywanie funkcji konsularnych przez urzędnika konsularnego, zapewniając sobie tym samym możliwość oceny osoby konsula honorowego i ewentualnej odmowy udzielenia zgody na przyjęcie konsula, bez konieczności cofnięcia *exequatur*¹¹¹.

Z chwilą uzyskania przez państwo wysyłające informacji o cofnięciu zgody na wykonywanie funkcji konsularnych winno ono odwołać konsula honorowego ze stanowiska. Konsul honorowy pozbawiony *exequatur*, traci z chwilą jego cofnięcia wszelkie przywileje i immunitety konsularne. Od momentu cofnięcia *exequatur* honorowy urzędnik konsularny zaczyna podlegać jurysdykcji i prawu miejscowemu państwa przyjmującego. Międzynarodowa praktyka konsularna pozwala stwierdzić, że honorowy urzędnik konsularny, który pozbawiony został *exequatur*, zazwyczaj nadal traktowany jest przez państwo przyjmujące w sposób uprzywilejowany, wynikający z szacunku dla pełnionych przez niego wcześniej funkcji.

Cofnięcie *exequatur* może mieć miejsce już w trakcie wykonywania przez nią funkcji konsularnych, kiedy znajduje się już na obszarze państwa przyjmującego, ale jeszcze nie podjęła swych obowiązków, albo jeszcze przed przybyciem do państwa

¹⁰⁹ § 6 pkt. 2 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych z 1993 r.; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

¹¹⁰ Art. 23 ust 1 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że państwo przyjmujące może w każdej chwili zawiadomić państwo wysyłające, że urzędnik konsularny jest *persona non grata* lub, że jakkolwiek inny członek personelu konsularnego jest osobą niepożądaną. Wówczas państwo wysyłające, odpowiednio od przypadku, albo odwoła daną osobę, albo położy kres jej funkcjom konsularnym.

¹¹¹ Zgodnie z włoskimi rozwiązaniami prawnymi konsul honorowy uzyskuje zgodę na wykonywanie funkcji konsularnych na 5 lat. Po upływie tego czasu państwo wysyłające musi ponownie ubiegać się o udzielenie *exequatur*.

przyjmującego. W dwóch ostatnich sytuacjach uprawnione do tego organy państwa przyjmującego nie dopuszczają do podjęcia funkcji konsularnych przez taką osobę, a państwo wysyłające powinno cofnąć udzieloną nominację ¹¹².

W przypadku zaprzestania wykonywania funkcji konsularnych przez konsula honorowego zobowiązany on jest zwrócić wszystkie przekazane mu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych dla należytego wykonywania powierzonych mu funkcji konsularnych przedmioty oraz insygnia urzędowe. Z przekazania sporządzany jest protokół ¹¹³. Konsul honorowy z chwilą sporządzenia protokołu powinien zaprzestać używania tytułu konsula honorowego RP, a archiwum konsularne przekazać do terytorialnie właściwego terytorialnie konsulatu zawodowego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP.

Istnienie konsulatu honorowego jest ściśle związane z wykonywaniem funkcji konsularnych przez konsula honorowego. Z chwilą zakończenia funkcji konsularnych przez konsula honorowego honorowa placówka konsularna przestaje funkcjonować. Podkreślić należy, że w polskiej praktyce konsularnej ciężko jest obsadzić ponownie honorową placówkę konsularną, ponieważ nie jest ona odnotowywana jako wakat.

Podkreślić trzeba, że nie oznacza to likwidacji konsulatu honorowego, bowiem zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych ustanawiające nadal obowiązuje. Konsulat honorowy pod względem prawnym wciąż istnieje, choć z chwilą zaprzestania funkcji przez konsula nie prowadzi już działalności konsularnej.

W przypadku powołania nowego konsula honorowego dotychczasowy honorowy urząd konsularny może prowadzić dalszą działalność. Sytuacje tego rodzaju w praktyce zdarzają się rzadko. W księgach korpusu dyplomatycznego i konsularnego nie jest zaznaczany *vacat* na stanowisko konsula honorowego w danej miejscowości, a konsulat taki jest wykreślany z listy placówek konsularnych ¹¹⁴.

Warto zaznaczyć, że konsulat honorowy nie zaprzestaje swojej działalności z chwilą ustanowienia w jego okręgu konsularnym zawodowego urzędu konsularnego. Konsul honorowy nie musi w takim przypadku złożyć rezygnacji.

¹¹² J. Sutor, *Prawo...*, s. 473.

¹¹³ Cz. VI pisma okólnego Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 roku w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

¹¹⁴ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 140.

Istnieje teoretyczna możliwość włączenia konsula honorowego w skład osobowy zawodowego urzędu konsularnego ¹¹⁵. W sytuacji takiej honorowy urzędnik konsularny wykonuje nadal swoje obowiązki, nie pobierając za pełnione funkcje wynagrodzenia od państwa wysyłającego i prowadzi działalność, obok zawodowego urzędnika konsularnego. Pomiedzy konsulem honorowym a konsulem zawodowym następuje podział obowiązków konsularnych, czym urzędnik honorowy znacznie może odciążyć działalność zawodowej placówki ¹¹⁶.

Podkreślić należy, iż pomimo teoretycznej możliwości wykonywania funkcji konsularnych przez zawodowego i honorowego urzędnika konsularnego w ramach jednego konsulatu zawodowego, takie przypadki w polskiej praktyce konsularnej do tej pory nie miały miejsca.

¹¹⁵ Art. 19 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej ustanawia swobodę mianowania członków personelu konsularnego według uznania państwa wysyłającego; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹¹⁶ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 134.

ROZDZIAŁ IV

PRZYWILEJE I IMMUNITETY HONOROWYCH URZĘDNIKÓW KONSULARNYCH I KIEROWANYCH PRZEZ NICH URZĘDÓW KONSULARNYCH

4. 1. PRAWNOMIĘDZYNARODOWE REGULACJE W ODNIESIENIU DO PRZYWILEJÓW I IMMUNITETÓW HONOROWYCH URZĘDNIKÓW KONSULARNYCH ORAZ KIEROWANYCH PRZEZ NICH URZĘDÓW KONSULARNYCH

Zagadnienie przywilejów i immunitetów konsula honorowego należy do kręgu spornych zagadnień prawa międzynarodowego. Zarówno w nauce prawa konsularnego, jak i w praktyce poszczególnych państw zauważyć można istotne różnice w tym zakresie. Podkreślić należy, że postanowienia międzynarodowych konwencji konsularnych odzwierciedlają obowiązujące w omawianym przedmiocie normy zwyczajowe, jednocześnie zwiększając liczbę oraz zakres przedmiotowy przywilejów i immunitetów konsularnych.

Zakres ułatwień, przywilejów i immunitetów konsularnych jest zasadniczo węższy od katalogu uprawnień przyznanych przez prawo międzynarodowe personelowi dyplomatycznemu. Członkowie personelu dyplomatycznego są oficjalnymi reprezentantami państwa, a ciężar powierzonych im obowiązków jest znaczący¹. Pomimo tej tendencji, katalog przywilejów i immunitetów przyznawanych honorowym urzędnikom konsularnym i kierowanym przez nich urzędom jest znacznie węższy, także od zakresu przyznawanego konsulom zawodowym. Ulega on

¹ M. Dixon, *Textbook on international law*, London 1996, s. 179.

uszczerpleni w stosunku do zakresu ułatwień przysługujących zawodowym urzędnikom konsularnym w szczególności ze względu na honorowy charakter jego urzędu.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że konsul honorowy obok działalności konsularnej wykonuje dodatkowo inną działalność zawodową. Honorowi urzędnicy konsularni są najczęściej obywatelami państwa przyjmującego albo na stałe zamieszkują na jego terytorium, a zakres powierzanych im funkcji konsularnych jest węższy od zadań konsularnych urzędników zawodowych².

Przywileje i immunitety konsularne winny zapewniać urzędnikowi konsularnemu warunki swobodnego wykonywania powierzonych obowiązków. Ponieważ zakres obowiązków konsula zawodowego jest szerszy od katalogu funkcji przekazanych konsulowi honorowemu, dlatego przyznano mu węższy zakres przywilejów i immunitetów³.

Dla pełnego omówienia zagadnień związanych z przywilejami i immunitetami przysługującymi honorowemu urzędowi konsularnemu oraz jego członkom, koniecznym jest określenie znaczenia terminów „przywilej” i „immunitet”.

Stanowisko doktryny prawa międzynarodowego w tym zakresie nie jest jednoznaczne. Pomimo ponawianych na gruncie nauki prawa konsularnego prób zdefiniowania omawianych terminów, nie opracowano spójnej definicji pojęcia „przywilej” i „immunitet”. Żadna ze sformułowanych na gruncie doktryny definicji nie spotkała się z pełną akceptacją.

Podkreślić należy, że nieliczni tylko przedstawiciele nauki prawa konsularnego podjęli trud zdefiniowania omawianych pojęć oraz sprecyzowania, czy wyjaśnienia różnic pomiędzy terminem „immunitet” a „przywilej konsularny”. Na opracowanie legalnej definicji omawianych pojęć istotny wpływ ma fakt, iż mają one charakter nieostry i trudno je jednoznacznie zdefiniować oraz precyzyjnie wskazać ich zakres. Wśród formułowanych przez przedstawicieli doktryny stanowisk zauważyć można w związku z tym istotne różnice, ale też i liczne podobieństwa w omówieniu zakresów tematycznych i precyzowaniu definicji omawianych pojęć.

² Podkreśla się brak podstaw, które uzasadniałyby przyznanie obywatelowi państwa przyjmującego pełnego wachlarza przywilejów i immunitetów konsularnych np. nie powinien on być zwalniany od płacenia podatków obowiązujących wszystkich obywateli państwa przyjmującego; Szerzej na ten temat: K. Libera, *Zasady prawa międzynarodowego*, Warszawa 1960, s. 265.

³ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy, Studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 99.

W praktyce konsularnej, która nie wprowadza rozróżnień pomiędzy przywilejami a immunitetami przyznawanymi honorowemu urzędowi konsularnemu oraz jego członkom, traktuje się te pojęcia zamiennie⁴. Dwustronne umowy międzynarodowe posługują się obydwoma terminami, nie precyzują ich jednak, zatem z punktu widzenia praktyki międzynarodowej nie wydaje się koniecznym rozgraniczenie ich zakresów pojęciowych.

Podobne stanowisko wyrażone zostało w przepisach prawa międzynarodowego. Najważniejszy akt międzynarodowego prawa konsularnego, jakim jest Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. posługuje się tak pojęciem immunitetu, jak i przywileju konsularnego, dodatkowo wprowadzając jeszcze pojęcie ułatwienia⁵. Postanowienia Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. nie definiują pojęcia ułatwień, przywilejów i immunitetów konsularnych. Warto zaznaczyć, iż omawiane zagadnienie nigdy nie zostało objęte porządkiem obrad Komisji Prawa Międzynarodowego⁶.

Na gruncie prawa międzynarodowego wymienić można szereg aktów, które poruszają problematykę przywilejów i immunitetów konsularnych, ale nie formułują ich definicji. Określeniem „przywileje i immunitety konsularne” posługuje się Karta Narodów Zjednoczonych z 1946 r.⁷, Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1962 r.⁸, Konwencja o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych z 1947 r.⁹ oraz Konwencja Wiedeńska dotycząca reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze uniwersalnym z 1975 r.¹⁰. Jak zaznaczono wyżej, żaden z wymienionych aktów prawnych nie zawiera definicji przywilejów i immunitetów konsularnych.

Większość przedstawicieli doktryny prawa konsularnego dostrzega różnice pomiędzy przywilejem a immunitetem konsularnym, choć są i tacy, którzy traktują pojęcia przywileju i immunitetu jako terminy zamienne¹¹.

Łączne używanie terminów „przywileje i immunitety” dla określenia zakresu uprawnień konsularnych ma długą tradycję. Według przedstawicieli zrównujących znaczeniowo termin „przywileju” i „immunitetu”, pojęcia te stanowią jeden termin

⁴ A. Kłafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 300.

⁵ Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98.

⁶ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci...*, s. 105.

⁷ Dz. U. 1948, Nr 39, poz. 286.

⁸ Dz. U. 1965, Nr 37, poz. 232.

⁹ Dz. U. 1970, Nr 4, poz. 25 z późn. zm.

¹⁰ Zbiór Dokumentów z 1976 r., Nr 11, poz. 1265.

¹¹ S. Sawicki, *Przywileje i immunitety konsularne*, Warszawa 1989, s. 11.

zbiorczy. J. Sutor wyraził pogląd, że termin „przywileje i immunitety” winien znaleźć zastosowanie w odniesieniu do zaznaczenia uprzywilejowanego położenia honorowych urzędów konsularnych i ich członków na terytorium państwa przyjmującego¹². „Przywileje i immunitety” jako termin zbiorczy określają uprzywilejowany status honorowego urzędnika konsularnego w odniesieniu do obywateli państwa przyjmującego oraz innych cudzoziemców przebywających na terytorium tego kraju. Nadto to jednolite pojęcie znajduje zastosowanie dla wskazania pełnego zakresu uprawnień wobec konsula honorowego organów państwa na terytorium państwa przyjmującego.

Jednak i według tego poglądu, tylko tam gdzie chodzi o niepodleganie jurysdykcji miejscowej przyjmuje się trafność terminu „immunitet”. W sytuacji, gdy chodzi jedynie o ulgi, ułatwienia, czy prerogatywy, dopuszcza się stosowanie określenia „przywilej”¹³.

Zdaniem K. Libery przywilej to zdolność do robienia lub domagania się tego, do czego inni nie mają prawa. Immunitetem winniśmy określać zdolność prawną do niezrobienia tego, do czego inni są zobowiązani¹⁴.

Również A. Górbul twierdzi, iż przywilej jest to prawo czynienia albo żądania tego, do czego pozostali mieszkańcy państwa nie są upoważnieni. Mianem immunitetu określa natomiast prawo do nieczynienia tego, do czego inni mieszkańcy są zobowiązani¹⁵.

Za podstawę wprowadzenie rozróżnień pomiędzy przywilejem i immunitetem konsularnym przyjąć można rodzaj normy prawnej, na mocy której uprawnienia te powstają. Immunitet opiera się na normach zwyczajowych oraz normach traktatowych, podczas gdy przywileje regulowane są zasadami *comitas gentium*¹⁶.

M. Gąsiorowski sformułował nadto pogląd podkreślający, iż przywilej ma charakter pozytywny i przyznaje prawo do korzystania z wyraźnie przyznanego uprawnienia, natomiast immunitet ma charakter negatywny i wskazuje na zwolnienie urzędnika konsularnego z jakiegoś obowiązku¹⁷.

¹² J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne konsularne*, Warszawa 2003, s. 189.

¹³ Tamże

¹⁴ K. Libera, *Zasady...*, s. 265.

¹⁵ A. Górbul, *Instytucje prawa międzynarodowego*, Katowice 1972, s. 74.

¹⁶ Por. S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 12.

¹⁷ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966, s. 103.

Z powyższych rozważań można wyciągnąć wniosek, że co do zasady przywilejom przyznaje się szerszy zakres, aniżeli immunitetom. Przyjmuje się, że przywileje konsularne obejmują swoim zakresem również immunitety konsularne¹⁸.

M. Gąsiorowski twierdzi, że każdy immunitet jest przywilejem, ale nie każdy przywilej jest immunitetem. Przykładowo prawo konsula do komunikowania się z państwem wysyłającym, czy prawo do wywieszania godła tego państwa nie są immunitetami. Zwraca uwagę, że również etymologicznie każdy immunitet rozumiemy jako przywilej, nie każdy natomiast przywilej, jako immunitet¹⁹.

Warto podkreślić, że przy tak przyjętej definicji „przywilejów i immunitetów” dla określenia specjalnej pozycji konsulatu honorowego i członków honorowego urzędu konsularnego można by się ograniczyć do stosowania samego pojęcia przywilej. Praktyka konsularna poszczególnych państw, jak podkreślono, wyżej posługuje się nieprzerwanie i zamiennie zarówno terminem „przywilej”, jak i „immunitet”²⁰.

S. Sawicki określa przywileje i immunitety konsularne jako wyjątkową sytuację prawną, z której korzystają urzędy konsularne i członkowie ich personelu z tytułu pełnienia oficjalnych funkcji w imieniu państwa wysyłającego na terytorium państwa przyjmującego²¹.

Zasadnicza funkcja przywilejów i immunitetów konsularnych sprowadza się do konieczności zapewnienia funkcjonariuszom państwa wysyłającego (a za takich uznaje się konsulów honorowych w stosunkach międzynarodowych) niezbędnej ochrony i należytych warunków wykonywania przez nich obowiązków służbowych. Podkreśla się, że uzasadnieniem dla uprzywilejowanej pozycji konsulów w państwie przyjmującym jest potrzeba zapewnienia im koniecznej swobody sprawowania funkcji²².

Wskazuje się, że bez pewnego zespołu ułatwień, ulg i przywilejów członkowie urzędów konsularnych nie mogą w sposób nieskrępowany wykonywać funkcji konsularnych. Przywileje i immunitety konsularne przyznawane są dla zapewnienia zwiększenia efektywności funkcjonowania urzędów konsularnych oraz urzędników konsularnych (zawodowych i honorowych)²³.

¹⁸ Stanowisko takie zajął A. Vedross w trakcie obrad Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, Yearbook 1957, t. I, s. 52; cyt. za S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 12.

¹⁹ S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 12.

²⁰ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966, s. 102-103.

²¹ S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 194.

²² K. Libera, *Zasady...*, s. 270.

²³ A. Klafkowski, *Prawo...*, s. 196.

Dzięki właściwej regulacji prawnej i zapewnieniu uprzywilejowanej pozycji takich osób na terytorium państwa przyjmującego, udaje się uniknąć wielu nieporozumień, prześladowań oraz szykan, czy nacisków ze strony władz państwa przyjmującego. W szczególności chodzi tu o zapewnienie honorowym urzędnikom konsularnym swobody wypowiedzi i niezależności od państwa przyjmującego w wykonywaniu czynności konsularnych, czy o wyłączenie członków urzędu konsularnego, w zakresie ich działalności służbowej, spod jurysdykcji państwa przyjmującego.

Wyrażone wyżej stanowisko znajduje odzwierciedlenie w praktyce konsularnej poszczególnych państw oraz przepisach międzynarodowego prawa konsularnego. Zasada funkcjonalności ma swoje odbicie w przepisach Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. Przepisy Konwencji Wiedeńskiej nakładają na państwa-strony obowiązek udzielenia wszelkich ułatwień do wykonywania przez urząd konsularny jego funkcji ²⁴. We wstępie do Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. czytamy, że celem przywilejów i immunitetów nie jest zapewnienie korzyści poszczególnym osobom, lecz zabezpieczenie skutecznego wykonywania funkcji przez urzędy konsularne w imieniu państwa wysyłającego. Podkreślić należy, że uprzywilejowaną pozycję konsula honorowego łączy się ściśle z wykonywanymi przez niego na rzecz państwa wysyłającego funkcjami urzędowymi.

Zaznaczyć warto, że zagadnienie zakresu osobowego i rzeczowego przywilejów i immunitetów konsula honorowego jest sporne. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. pozostawia stosowanie instytucji konsula honorowego w gestii poszczególnych państw. Część III Konwencji, która dotyczy instytucji konsula honorowego ma charakter fakultatywny i jej zastosowanie ma miejsce dopiero po jednoznacznym uznaniu w dwustronnej konwencji konsularnej lub akcie prawa wewnętrznego, iż postanowienia te mają charakter obligatoryjny.

Osoby, którym przyznano przywileje i immunitety konsularne powinny wykazywać się poszanowaniem ustawodawstwa państwa przyjmującego i nie powinny ingerować w sprawy wewnętrzne kraju pobytu.

Źródłem przywilejów i immunitetów konsularnych są dwustronne i wielostronne umowy międzynarodowe, prawo zwyczajowe oraz odpowiednie przepisy

²⁴ Art. 28 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

wewnętrzne poszczególnych państw²⁵. Problemy pojawiają się w przypadkach niezgodności norm w nich zawartych.

Normom umownym przyznaje się pierwszeństwo przed prawem zwyczajowym, które może być stosowane w odniesieniu do zagadnień nieuregulowanych w postanowieniach Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. W ten sposób wyrażono stanowisko, że prawo zwyczajowe ma znaczenie posiłkowe i jest stosowane wówczas, gdy normy konwencyjne nie określają danego przywileju, czy immunitetu konsularnego. Normy umowne konwencji dwustronnych, które zostały zawarte przed datą podpisania Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., obowiązują nadal w stosunkach pomiędzy państwami, które są ich stronami²⁶. W odniesieniu do dwustronnych konwencji konsularnych zawartych przez państwa w czasie obowiązywania Konwencji wiedeńskiej z 1963 r., dopuszcza się potwierdzenie, uzupełnienie, rozwinięcie jej postanowień lub rozszerzenie zasięgu jej stosowania²⁷.

Zaznaczyć należy, iż normy prawa międzynarodowego (umownego lub zwyczajowego) mają pierwszeństwo w przypadku kolizji pomiędzy konwencją (dwustronną, czy wielostronną) a prawem wewnętrznym państwa. Rozwiązanie takie przyjęto na gruncie praktyki międzynarodowej, choć brak regulacji prawnych w tym zakresie. Przyjęcie powyższego stanowiska, stanowi logiczną konsekwencję faktu, iż prawo wewnętrzne poszczególnych państw nie powinno przeważać nad prawem międzynarodowym²⁸.

Uprawnienia przysługujące konsulom honorowym w państwie wysyłającym i przyjmującym winny być identyczne. Konsul honorowy państwa wysyłającego nie może być traktowany na terytorium państwa przyjmującego gorzej od jego obywateli. Polska przystępując do Konwencji Wiedeńskiej przyjęła postanowienia Części III Konwencji i stosuje zawarte w niej regulacje w stosunku do konsułów

²⁵ Warto podkreślić, że przez długi czas doktryna prawa międzynarodowego nie była zgodna, co do określenia katalogu źródeł przywilejów i immunitetów konsularnych. Z jednej strony wykształcił się pogląd, zgodnie z którym za źródło przywilejów i immunitetów konsularnych uznawano umowę międzynarodową, prawo wewnętrzne i praktykę poszczególnych państw. Z drugiej strony wyrażano stanowisko, na podstawie którego za źródło uprzywilejowanego położenia konsułów uznawano międzynarodowe prawo zwyczajowe, umowy konsularne i prawo wewnętrzne państw; szerzej na ten temat: S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 29-31.

²⁶ Art. 73 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że postanowienia Konwencji nie naruszają innych umów międzynarodowych obowiązujących w stosunkach między państwami, które są stronami tych umów; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

²⁷ Art. 73 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

²⁸ S. Sawicki, *Prawo...*, s. 38-39.

honorowych państw obcych przebywających na jej terytorium, oczekując jednocześnie, iż w zgodzie z zasadą wzajemności taka sama ochrona przyznana zostanie polskim honorowym urzędnikom konsularnym w tych krajach.

Zasada wzajemności może być wyrażona także w przepisach wewnętrznych, czy dwustronnych umowach konsularnych, zapewniając równouprawnienie państw i ich organów w obrocie międzynarodowym.

Na gruncie prawa konsularnego nie dopuszcza się gorszego traktowania konsułów jednego z państw, w przypadku utrzymywania stosunków konsularnych pomiędzy większą liczbą krajów (klauzula największej przychylności)²⁹. Od wyrażonej w postanowieniach Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. zasady niedyskryminacji odstąpić można tylko w dwóch wypadkach. Po pierwsze, gdy restrykcyjne stosowanie przez państwo przyjmujące któregośkolwiek z postanowień Konwencji Wiedeńskiej jest wynikiem restrykcyjnego stosowania tego postanowienia do jego urzędów przez państwo wysyłające. Po drugie, gdy wzajemne traktowanie się przez państwa na podstawie zwyczaju, czy umowy jest bardziej korzystne od regulacji wprowadzonych przez Konwencję Wiedeńską³⁰.

Na gruncie prawa międzynarodowego obowiązuje zasada, która zakazuje państwu wysyłającemu (lub przyjmującemu) występowanie wobec innego państwa z żądaniem zapewnienia jego urzędnikom konsularnym (zawodowym i honorowym) przywilejów i immunitetów konsularnych, jeśli samo nie gwarantuje ich temu państwu. Zasada wzajemności opiera się na wzajemnym zaufaniu pomiędzy państwami utrzymującymi stosunki konsularne i na realizacji podstawowych reguł grzecznościowych pomiędzy uczestnikami stosunków międzynarodowych. W razie naruszenia zasady wzajemności na gruncie stosunków konsularnych państwo, którego prawa zostały złamane, może zastosować odpowiednie środki odwetu.

Odpowiedzialność za naruszenie ułatwień, przywilejów i immunitetów nie należy do kwestii uregulowanych postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. Forma takiej odpowiedzialności uzależniona jest od przepisów wewnętrznych poszczególnych państw. Na gruncie prawa międzynarodowego obowiązuje szereg zasad, które określają odpowiedzialność państwa za działania zakazane przez prawo międzynarodowe.

²⁹ J. Sutor, *Prawo...*, s. 202-203.

³⁰ Art. 47 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

Każde naruszenie zobowiązań międzynarodowych przez państwo skutkuje jego odpowiedzialnością i związanym z tym obowiązkiem naprawienia powstałej szkody. Elementem koniecznym dla ustalenia powstania odpowiedzialności państwa jest naruszenie wiążących to państwo zobowiązań międzynarodowych ³¹.

Bez znaczenia pozostaje fakt, czy naruszenie nastąpiło w wyniku działania, czy zaniechania. Dlatego państwo będzie ponosiło pełną odpowiedzialność za niepodjęcie stosownych działań, które powinno podjąć w świetle wiążących je zobowiązań międzynarodowych ³².

Państwo odpowiada jedynie za działania i zaniechania, które są wynikiem zachowań jego organów rządowych. Państwo odpowiada także za zachowania innych organów, które prowadziły działalność w charakterze funkcjonariusza państwowego pod nadzorem, na wniosek, czy pod kierownictwem państwowych organów rządowych.

Państwo jako suwerenny podmiot międzynarodowy zobowiązane jest do realizacji ciążących na nim zobowiązań międzynarodowych. Istnienie odpowiedzialności międzynarodowej państwa nie jest uzależnione od wewnętrznych porządków prawnych poszczególnych państw. Państwo nie może zwolnić się z powstałej w wyniku naruszenia zobowiązań międzynarodowych odpowiedzialności przez odwołanie się do obowiązujących na jego terytorium regulacji wewnętrznych (jednostronne akty ustawodawcze, czy administracyjne). Państwo ponosi odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie ciążących na nim zobowiązań międzynarodowych.

Prawo międzynarodowe przewiduje trzy formy odpowiedzialności państwa za działania naruszające ułatwienia, przywileje i immunitety konsularne. Przyjmuje się, że formą naprawy szkody z tego wynikłej jest: restytucja, odszkodowanie i zadośćuczynienie ³³. Forma naprawy szkody uzależniona jest od tego, czy wystąpiła szkoda materialna, czy niematerialna.

³¹ J. Sutor, *Prawo...*, s. 207.

³² Odpowiedzialność państwa powstaje w przypadku, gdy państwo przyjmujące nie zapewnia honorowemu urzędowi konsularnemu ochrony pomieszczeń konsulatu honorowego. Art. 59 Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. stanowi, że państwo przyjmujące zobowiązane jest do stosowania wszelkich środków niezbędnych dla ochrony pomieszczeń konsulatu honorowego przed jakimkolwiek wtargnięciem lub szkodą, zakłóceniem spokoju lub uchybieniem jego godności.

³³ Zasady te przyjęte zostały rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 12 grudnia 2001 r.; por. J. Sutor, *Prawo...*, s. 206-215.

Szkodę materialną naprawić można w drodze restytucji lub odszkodowania. Restytucja polega na przywróceniu stanu pierwotnego, w szczególności przez zwrot w naturze przedmiotów, dokumentów, czy rzeczy. Jeśli przywrócenie stanu pierwotnego nie jest możliwe, powstaje obowiązek zapłaty odszkodowania. Jest to określona kwota pieniężna stanowiąca wyrównanie poniesionych przez państwo strat materialnych. Warto zaznaczyć, że odszkodowanie obejmuje również korzyści, utracone przez państwo w wyniku naruszenia przywilejów i immunitetów konsularnych. Wysokość odszkodowania nie jest wskazana przez przepisy prawa międzynarodowego i ustalana jest w drodze porozumienia pomiędzy zainteresowanymi państwami.

Obowiązek uiszczenia zadośćuczynienia powstaje w przypadku, gdy państwo, które naruszyło normy regulujące przywileje i immunitety konsularne nie jest w stanie wyrównać szkody majątkowej lub niematerialnej w drodze restytucji lub odszkodowania. Zadośćuczynienie może przyjąć formę oficjalnych przeprosin, przyznania się przez państwo, które naruszyło zobowiązania międzynarodowe do dokonania tych naruszeń, czy też wyrażenia przez nie skruchy³⁴.

W praktyce konsularnej państwa nie podważają swojej odpowiedzialności z tytułu zaniechań lub działań w przedmiocie nietykalności pomieszczeń urzędów konsularnych i członków personelu konsularnego. Podkreślić należy, że państwo przyjmujące nie może zwolnić się z powstałej odpowiedzialności, jeśli nie zapewniło należytej ochrony pomieszczeń honorowego urzędu konsularnego, czy osoby honorowego urzędnika konsularnego.

Członkowie honorowego urzędu konsularnego korzystają z przywilejów i immunitetów od momentu wjazdu na terytorium państwa przyjmującego dla rozpoczęcia czynności służbowych. Jeśli konsul honorowy zamieszkuje na obszarze tego państwa w chwili powołania go do pełnienia funkcji w urzędzie konsularnym, ochrona powstaje z chwilą otrzymania przez ministerstwo spraw zagranicznych lub inną upoważnioną władzę państwa przyjmującego oficjalnej informacji o przystąpieniu konsula honorowego do wykonywania obowiązków konsularnych³⁵.

³⁴ Przykładem może tu być: odwołanie ze stanowiska funkcjonariusza państwowego odpowiedzialnego za dokonanie naruszeń, zapowiedź przeprowadzenia oficjalnego dochodzenia w przedmiocie występujących naruszeń itp.

³⁵ Członkowie rodziny członka urzędu pozostający z nim we wspólnocie domowej, jak również członkowie jego personelu prywatnego, korzystają z przywilejów i immunitetów albo z chwilą, od której korzysta on z przywilejów i immunitetów, z chwilą przybycia ich na terytorium państwa

Wymienione wyżej ułatwienia przysługują członkom honorowego urzędu konsularnego do chwili zakończenia pełnionych przez nich funkcji konsularnych. W praktyce konsularnej państw członkowie urzędu konsularnego korzystają z przyznanych im przywilejów i immunitetów do momentu opuszczenia terytorium państwa przyjmującego, którego władze wyznaczają ku temu odpowiedni termin ³⁶. W odniesieniu do czynności, które dokonywane były przez konsula honorowego w ramach funkcji konsularnych, immunitet jurysdykcyjny nie wygasa.

Nadmienić należy, że konsulowi honorowemu i członkom jego rodziny nie przysługują przywileje i immunitety konsularne przy przejeździe przez terytorium państwa trzeciego w trakcie podróży do państwa przyjmującego.

W sytuacji, gdy w konsulacie honorowym zatrudniony jest etatowy pracownik lub urzędnik konsularny korzysta on z takiego zakresu ułatwień, jaki przysługuje zawodowemu konsulowi lub urzędnikowi konsularnemu.

Warto zaznaczyć, że w przypadku cofnięcia przez państwo przyjmujące przyznanego wcześniej konsulowi honorowemu *exequatur* wszystkie przywileje i immunitety konsularne przestają odnosić się do jego osoby i jego pozycja na terytorium państwa przyjmującego przestaje mieć charakter uprzywilejowany. Istotnym jest fakt, iż władze państwa przyjmującego mogą wyznaczyć odpowiedni termin, do którego konsul honorowy winien opuścić jego obszar ³⁷.

Warto zaznaczyć, że katalog przyznawanych honorowym urzędnikom konsularnym przywilejów i immunitetów konsularnych uzależniony jest od postanowień konwencji konsularnych łączących poszczególne państwa i może być szerszy albo węższy od zakresu wskazanego w Konwencji Wiedeńskiej.

Konwencja Wiedeńska wyodrębnia dwie grupy ułatwień, przywilejów i immunitetów konsularnych: rzeczowe, które mają zastosowanie do honorowych urzędów konsularnych i osobowe, które odnoszą się do honorowych urzędników konsularnych.

Warto podkreślić, że zakres przyznawanych konsulom honorowym przywilejów i immunitetów pozostawał zawsze niezależny od sytuacji politycznej i nie ulegał

przyjmującego, albo z chwilą, gdy stali się członkami jego rodziny lub jego personelu prywatnego zależnie od tego, która z tych dat jest późniejsza; (art. 58 w zw. z art. 53 Konwencji Wiedeńskiej).

³⁶ Odnosi się to także do członków rodziny członka urzędu konsularnego.

³⁷ W przypadku, jeśli konsul honorowy nie jest obywatelem państwa przyjmującego; S. Sawicki, *Prawo...*, s. 202.

zmianom pomimo przemian ustrojowych i zamiany podstawowych celów polityki zagranicznej państwa.

4. 2. KONSUL HONOROWY - PRZYWILEJE I IMMUNITETY RZECZOWE

Urząd konsularny powinien mieć zapewnioną gwarancję prowadzenia swojej działalności w sposób nieskrępowany, bez nacisków i ingerencji ze strony władz państwa przyjmującego. Dlatego kwestia przyznania i respektowania przez państwa przywilejów i immunitetów konsularnych odgrywa istotną rolę na gruncie praktyki i teorii międzynarodowego prawa konsularnego.

Gwarancje prawne, które służą zabezpieczeniu uprzywilejowanej pozycji honorowego urzędu konsularnego na obszarze państwa przyjmującego przewiduje tak prawo międzynarodowe, jaki i wewnętrzne porządki prawne poszczególnych państw.

Zagadnienie przywilejów i immunitetów konsularnych zostało uregulowane w Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r.³⁸. Dwustronne konwencje konsularne regulujące przywileje i immunitety konsularne są rzadkie i nie wprowadzają kompleksowych rozwiązań prawnych w omawianym zakresie. Zakres ułatwień, przywilejów i immunitetów konsularnych, przyznanych honorowemu urzędowi konsularnemu w Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r., może zostać rozszerzony w drodze umowy pomiędzy poszczególnymi państwami lub przez grzeczność władz państwa przyjmującego.

Katalog ułatwień, przywilejów i immunitetów konsulatu honorowego jest zbliżony do zakresu przysługującego konsulowi zawodowemu, należy wszakże uwzględnić liczne różnice wynikające ze specyfiki i charakteru instytucji konsula honorowego. Wskazać należy, że zakres przywilejów przysługujących honorowemu urzędowi konsularnemu jest ograniczony w porównaniu z udogodnieniami przyznanymi przez prawo międzynarodowe zawodowej placówce konsularnej. Honorowa placówka konsularna uznawana jest za oficjalny organ państwa wysyłającego w stosunkach międzynarodowych.

³⁸ Stronami Konwencji Wiedeńskiej jest 165 państw.

Honorowy urząd konsularny ma, podobnie jak zawodowy urząd konsularny, prawo do używania godła państwa wysyłającego oraz jego flagi, przy uwzględnieniu ustaw oraz przepisów państwa przyjmującego i zwyczajów międzynarodowych³⁹. Przywilej ten rozciąga się również na środki transportu i prywatną rezydencję konsula honorowego. Podkreślić należy, że środki transportu i rezydencja konsula honorowego korzysta z tego przywileju pod warunkiem, że oznaczenia te używane są wyłącznie dla celów służbowych. Polski konsul honorowy może wywieszać proporczyk z flagą państwową na samochodzie w przypadku składania wizyt oficjalnych, jeśli przepisy państwa przyjmującego dopuszczają taką możliwość.

Flaga państwowa z godłem RP powinna być wywieszana na maszcie umieszczonym przed budynkiem konsulatu honorowego w święta narodowe RP, święta narodowe państwa przyjmującego, w trakcie wizyt oficjalnych w państwie przyjmującym Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Zagranicznych RP, a także żałoby narodowej w RP lub państwie przyjmującym (w wypadku tym flaga winna być opuszczona do połowy masztu) oraz w przypadku pogrzebu głowy państwa, z którym Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne. Flagę państwową podnosi się nie później niż o godzinie 8 rano czasu miejscowego i opuszcza po zachodzie słońca⁴⁰.

Brak postanowień w zakresie oznaczenia środków transportu stanowiących wyposażenie konsulatu honorowego, zatem kwestia ta uzależniona jest od regulacji prawnej państwa przyjmującego. Przepisy wewnętrzne poszczególnych państw w różnorodny sposób regulują tę kwestię. Najczęściej nie są stosowane żadne oznaczenia samochodu honorowego urzędnika konsularnego. Takie rozwiązanie znajduje zastosowanie w praktyce konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Zauważyć można ewentualność wystąpienia nadużyć ze strony konsułów honorowych i nieporozumień, które mogłyby zaistnieć wobec braku rozróżnień oznaczeń środków transportu konsułów zawodowych i honorowych. Jest to istotne wobec faktu, że konsul zawodowy korzysta z przywileju wyłączenia spod rewizji, który to przywilej nie przysługuje konsulowi honorowemu⁴¹.

³⁹ Art. 29 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁴⁰ § 6 Instrukcji nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsułów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁴¹ Art. 31 ust. 4 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

Honorowi urzędnicy konsularni państw obcych wykonujący funkcje na terenie Polski nie mają przyznanego prawa do korzystania ze specjalnych oznaczeń środków transportu (tablic CC), a sprowadzane przez nich samochody nie są zwolnione z opłat celnych. Niektóre państwa przewidują oznaczenie samochodu konsula honorowego tablicą CC, albo pozwalają na umieszczenie znaczka CC obok normalnych tablic rejestracyjnych środka transportu honorowego urzędnika konsularnego (Niemcy, Wielka Brytania) ⁴².

Rozbieżności nie ma także w kwestii przyznania konsulatowi honorowemu przywileju porozumiewania się z władzami państwa wysyłającego. Przysługuje on honorowemu urzędowi konsularnemu w tym samym zakresie, co urzędowi zawodowemu. Honorowy urząd konsularny korzysta dodatkowo z przywileju zwolnienia pomieszczeń konsularnych od wszelkich opłat i podatków państwowych, regionalnych lub komunalnych. Zwolnieniem tym nie są objęte opłaty za świadczenie usług, jeśli właścicielem lub najemcą pomieszczeń konsularnych jest państwo wysyłające.

Poczta konsularna jest nietykalna. Wymiana poczty konsularnej pomiędzy dwoma honorowymi urzędami konsularnymi dopuszczalna jest jedynie za zgodą obu państw przyjmujących. Państwo trzecie, przez którego terytorium przesyłana jest korespondencja urzędowa oraz inne środki porozumiewania się pomiędzy tymi urzędami, zobowiązane jest zapewnić ten sam zakres uprawnień, co państwo przyjmujące. Podobne zasady obowiązują w przedmiocie ochrony kurierów konsularnych i bagażu konsularnego, który znajduje się w tranzycie ⁴³.

Konsulat honorowy może porozumiewać się z władzami państwa wysyłającego wszelkimi dostępnymi i właściwymi dla realizacji tego celu środkami komunikacji (kurierzy dyplomatyczni, kurierzy konsularni, poczta dyplomatyczna, poczta konsularna, korespondencja sporządzona kodem lub szyfrem) ⁴⁴. Za zgodą władz państwa przyjmującego konsulat honorowy może posiadać zainstalowany nadajnik

⁴² P. Czubik, P. Kowalski, *Konsul honorowy - studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 102-103.

⁴³ Art. 54 ust. 3 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że państwa trzecie przyznają kurierom konsularnym, którym przyznano wizy, w razie gdy wiza taka jest wymagana, oraz poczcie konsularnej znajdującej się w tranzycie taką samą nietykalność i ochronę, jaką obowiązane jest przyznawać państwo przyjmujące; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁴⁴ Podobne rozwiązania przewidują dwustronne konwencje konsularne, których stroną jest Polska np. konwencja konsularna między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 31 maja 1972 r.; (Dz. U 1973, Nr 30, poz. 173).

radiowy ⁴⁵. Honorowi urzędnicy konsularni mogą się nadto porozumiewać z miejscowymi władzami państwa przyjmującego, co stanowi niezbędny element należytego wykonywania powierzonych im funkcji konsularnych ⁴⁶.

Wszyscy członkowie konsulatu honorowego mają pełną swobodę poruszania się po obszarze państwa przyjmującego ⁴⁷. Podkreślić należy, że rozwiązanie to nie ma większego znaczenia w przypadku konsula honorowego, który najczęściej zamieszkuje na stałe w państwie przyjmującym lub posiada jego obywatelstwo. Okoliczność ta może odgrywać istotną rolę dla pozostałych członków konsulatu honorowego. Osoby te zazwyczaj nie posiadają obywatelstwa państwa przyjmującego.

Ponieważ podstawową funkcją konsulatu honorowego jest udzielanie ochrony i pomocy prawnej obywatelom państwa wysyłającego przebywającym na terytorium państwa przyjmującego, urzędnicy konsulatu honorowego mogą porozumiewać się z obywatelami państwa wysyłającego na obszarze państwa przyjmującego, odwiedzać aresztowanych lub uwięzionych obywateli państwa wysyłającego oraz rozmawiać i korespondować z nimi. Powinni także, w razie zaistnienia takiej potrzeby, zapewnić im zastępstwo prawne ⁴⁸.

Na władzach państwa przyjmującego spoczywa obowiązek informowania konsulatu honorowego o przypadkach zgonu obywateli państwa wysyłającego oraz o wypadkach, gdy ustanowienie kuratora lub opiekuna jest w interesie małoletniego albo innej osoby, która jest obywatelem państwa wysyłającego. Podobny obowiązek ma miejsce, gdy statek państwa wysyłającego osiadł na mieliźnie albo rozbił się na wodach terytorialnych lub wewnętrznych państwa przyjmującego ⁴⁹.

Na mocy art. 62 Konwencji Wiedeńskiej konsulat honorowy korzysta ze zwolnień od opłat celnych i podatków w odniesieniu do przedmiotów w nim wymienionych m.in. flaga, godło, szyldy, stemple, pieczęcie, meble, druki urzędowe. Regulacje w tym zakresie winny być zawarte w odpowiednich przepisach państwa przyjmującego, które powinno wyrazić zgodę na przywóz takich przedmiotów.

⁴⁵ Art. 58 w zw. z art. 35 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁴⁶ Na potrzebę wprowadzenia tego przywileju zwracał uwagę K. Libera, podkreślając braki pierwszych projektów sprawozdawcy Komisji Prawa Międzynarodowego; K. Libera, *Zasady...*, s. 388.

⁴⁷ Art. 34 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁴⁸ Art. 58 w zw. z art. 38 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁴⁹ Jeśli władze miejscowe mają odpowiednie informacje powinny poinformować konsulat honorowy o rozbiciu statku powietrznego zarejestrowanego w państwie przyjmującym; (art. 58 w zw. z art. 37 Konwencji Wiedeńskiej).

Warunkiem zwolnienia jest dostarczenie wyżej wymienionych przedmiotów przez państwo wysyłające lub na jego zlecenie. Zwolnieniem nie obejmuje się opłat związanych z ich składowaniem lub przewozem.

Konsulatowi honorowemu, w odróżnieniu od konsulatu zawodowego, nie przyznano przywileju zwolnienia od rewizji celnej ⁵⁰. Katalog przedmiotów korzystających ze zwolnień od opłat celnych nie ma charakteru zamkniętego. Wyliczenie to ma charakter przykładowy i katalog ten może być poszerzany. Zakres przedmiotowy zwolnienia od cła jest uzależniony od przepisów wewnętrznych poszczególnych państw, które w różnorodny sposób regulują tę kwestię. Istotnym warunkiem przyznania zwolnienia z cła jest wyłączenie przeznaczenia sprowadzanych przedmiotów do użytku służbowego konsulatu honorowego.

Przykładowo konsul honorowy akredytowany w Australii może skorzystać raz w roku ze zwolnienia z opłat celnych na zakup alkoholu, tytoniu i artykułów spożywczych, które zakupione zostały w celu zorganizowania przyjęcia z okazji święta narodowego państwa wysyłającego. W Wielkiej Brytanii przedmiotem korzystającym ze zwolnienia podatkowego jest samochód konsula honorowego, jeśli konsul honorowy wykaże, że jest on niezbędnym elementem wyposażenia honorowego urzędu konsularnego i jest konieczny do prowadzenia jego prawidłowej działalności ⁵¹.

Pomieszczenia konsulatu zwolnione są od opłat i podatków miejscowych, czy regionalnych przy spełnieniu warunku, że najemcą lub ich właścicielem jest państwo wysyłające. W przypadku konsulatu honorowego to konsul honorowy ma obowiązek zapewnienia pomieszczeń na prowadzenie działalności urzędu konsularnego i jest ich najemcą lub właścicielem. Konsul honorowy, który zawarł umowę z państwem wysyłającym, ponosi na podstawie ustaw i innych przepisów państwa przyjmującego, opłaty i podatki związane z korzystaniem z pomieszczeń konsulatu honorowego. Najczęściej jest on obywatelem państwa przyjmującego i winien opłacić wszystkie należności związane z najmem pomieszczeń konsulatu honorowego ⁵².

⁵⁰ Konsulowie honorowi stają często pod zarzutem przewożenia nielegalnych substancji. Jako przykład podać można działalność konsula honorowego Kostaryki w Polsce Jorge Murillo Durana. Został on przylapany na przemyśle narkotyków Ambasador tego kraju Carlom Vargas zeznał, że Duran jest powiązany z kostarykańskimi handlarzami narkotyków w Niemczech; P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Półdyplomaci*, Wprost z dnia 12 listopada 2000 r.

⁵¹ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 107.

⁵² S. Sawicki, *Prawo...*, s. 298.

Konsulat honorowy może pobierać opłaty konsularne i inne należności konsularne przewidziane przez przepisy państwa wysyłającego. Kwoty te, jak i inne należności oraz ich pokwitowania są zwolnione od wszelkich opłat i podatków⁵³. Polski konsul honorowy może pobierać opłaty konsularne do wysokości faktycznie przez niego poniesionych kosztów rzeczywistych, które to wydatki dokonał przy wykonywaniu zadań zleconych przez kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego (np. doręczanie dokumentów na zlecenie)⁵⁴.

Honorowe urzędy konsularne nie korzystają z przywileju nietykalności pomieszczeń konsularnych. Przywilej nietykalności przyznany został archiwom i dokumentom konsularnym⁵⁵. Nietykalność przysługuje archiwom i dokumentom konsularnym niezależnie od miejsca i czasu, w którym się znajdują, i to pod warunkiem ich oddzielenia od innych papierów i dokumentów⁵⁶. W szczególności chodzi tu o prywatne dokumenty i korespondencję konsula honorowego, papiery, książki i inne dokumenty, które należą do osób z nim współpracujących, czy są związane z prowadzeniem działalności zawodowej lub handlowej konsula honorowego⁵⁷.

Ochrona przysługująca archiwom i dokumentom konsularnym rozciąga się na pomieszczenia, w których się one znajdują, jeśli są one przeznaczone do ich przechowywania. Pomieszczeniem takim może być samodzielny pokój, ale i szafa, czy szuflada, gdzie dokumenty takie są trzymane⁵⁸. Na archiwum konsularne

⁵³ Art. 39 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁵⁴ § 6 Instrukcji nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsulów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁵⁵ Przywilej nietykalności archiwum urzędu honorowego nie był podważany w praktyce konsularnej państw, nawet przed wejściem w życie Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. Postanowienia przyznające przywilej nietykalności archiwum konsularnemu znaleźć można nawet w radzieckiej ustawie konsularnej z 1927 r. Punkt 11 tejże ustawy stanowił, że przedstawiciele konsularni państw cudzoziemskich korzystają z na zasadzie wzajemności z praw i przywilejów związanych z ich stanowiskiem według norm prawa międzynarodowego. Tekst ustawy podkreśla, że przedstawiciele konsularni szczególnie korzystają z przywileju nietykalności korespondencji służbowej trzymanej w lokalach służbowych przedstawicielstw konsularnych; por. J. Makowski, *Prawo...*, s. 65; K. Libera, *Przywilej nietykalności archiwum konsularnego i nietykalności placówki konsularnej*, [w:] Księga pamiątkowa ku czci J. Makowskiego z okazji 50-lecia pracy naukowej 1957, s. 148.

⁵⁶ Art. 61 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁵⁷ S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 199.

⁵⁸ K. Libera, *Przywileje...*, s. 151.

składają się pisma przychodzące i wychodzące, instrukcje dla konsula honorowego, wydawnictwa urzędowe RP i inne materiały informacyjne o Polsce⁵⁹.

Specjalna ochrona pomieszczeń konsularnych przed jakimikolwiek wtargnięciami lub szkodą, zakłóceniem spokoju, czy uchybieniem jego godności przyznana została zawodowym urzędom konsularnym. Przedstawiciele państwa przyjmującego nie mogą wejść do pomieszczeń konsularnych dla wykonania jakiejkolwiek czynności urzędowej bez zgody kierownika urzędu konsularnego lub innej upoważnionej przez niego osoby⁶⁰. Pomieszczenia honorowego urzędu konsularnego nie mają uprzywilejowanej pozycji, a przy zachowaniu zasad grzeczności możliwy jest wstęp do nich przez funkcjonariuszy państwa przyjmującego w celu wykonania czynności urzędowych⁶¹.

Przez pomieszczenie konsularne rozumie się budynki lub części budynków i tereny przyległe do nich, niezależnie od tego, czyją są własnością, które są używane do prowadzenia działalności konsularnej. Rezydencji konsula honorowego nie należy traktować jako pomieszczenia konsularnego.

Postanowienia prawa międzynarodowego nie formułują zakazu funkcjonowania w pomieszczeniach konsularnych biur lub innych instytucji. Powinny być one w wystarczający sposób oddzielone od części budynku zajmowanej przez konsulat honorowy⁶². Jeśli w jednym budynku znajduje się konsulat honorowy i biura innej instytucji, te ostatnie nie są uznawane za pomieszczenia konsulatu. Podkreślić należy, że pomieszczenia konsulatu honorowego nie powinny być wykorzystywane w sposób niezgodny z wykonywaniem funkcji konsularnych.

Wprawdzie w trakcie obrad Komisji Prawa Międzynarodowego podnoszono postulat objęcia przywilejem nietykalności także pomieszczeń konsulatów honorowych, ostatecznie jednak odstąpiono od takiego rozwiązania. W praktyce często łączy się pomieszczenia konsulatu honorowego i prywatnych lokali konsula honorowego, czy pokoiów służących do prowadzenia przez niego innej działalności zarobkowej, aniżeli wykonywanie czynności konsularnych⁶³. Podkreśla się przy tym, iż zawodowa działalność gospodarczo-handlowa honorowego urzędnika

⁵⁹ § 8 Instrukcji nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsulów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

⁶⁰ Art. 31 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁶¹ S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 202.

⁶² K. Libera, *Przywilej nietykalności...*, s. 152.

⁶³ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 104.

konsularnego wykonywana na terytorium państwa przyjmującego, powinna być poddana w całości jurysdykcji państwa przyjmującego ⁶⁴.

Występujący w przypadku zawodowych urzędów konsularnych, obowiązek państwa przyjmującego do zachowania autonomiczności urzędu konsularnego nie ma zastosowania dla ochrony autonomii honorowych placówek konsularnych. Zatem wymóg ten ciąży na państwie przyjmującym jedynie w odniesieniu do zawodowych urzędów konsularnych.

Problematyka wyłączenia spod egzekucji środków zgromadzonych dla realizacji zadań konsularnych i działalności konsulatu honorowego nie została rozstrzygnięta. W przypadku zajęcia konta prywatnego lub konta dla prowadzenia działalności zawodowej konsula honorowego może dojść do zajęcia środków konsulatu honorowego. Kwoty te mogą zostać wyłączone spod egzekucji, jeśli są one niezbędne dla funkcjonowania konsulatu honorowego. Powinny być one oddzielone w sposób niebudzący wątpliwości od prywatnych środków konsula honorowego ⁶⁵.

Państwo przyjmujące ma obowiązek udzielania urzędowi konsularnemu pomocy koniecznej dla wykonywania przez niego funkcji konsularnych ⁶⁶. Na pierwszy plan wysuwa się tu pomoc w znalezieniu i nabyciu przez państwo wysyłające pomieszczeń dla urzędu konsularnego, choć koszty takiego nabycia pokrywa zawsze konsul honorowy.

⁶⁴ K. Libera, *Przywilej nietykalności...*, s. 152.

⁶⁵ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 104.

⁶⁶ Art. 28 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

4. 3. KONSUL HONOROWY - PRZYWILEJE I IMMUNITETY OSOBOWE

Z chwilą udzielenia konsulowi honorowemu *exequatur* państwo przyjmujące zobowiązuje się do zapewnienia mu katalogu przywilejów i immunitetów obowiązujących na gruncie prawa międzynarodowego oraz przewidzianych postanowieniami łączących państwo pobytu i państwo wysyłające umów międzynarodowych, przepisów wewnętrznych oraz zwyczaju międzynarodowego⁶⁷.

Honorowy urzędnik konsularny korzysta w państwie przyjmującym z licznych przywilejów i immunitetów. Konsul honorowy jako organ państwa w obrocie międzynarodowym powinien korzystać z podobnego zakresu immunitetów i przywilejów konsularnych, co konsul zawodowy. Względy praktyczne nie pozwoliły jednak na zrównanie położenia oraz uprawnień przysługujących honorowemu i zawodowemu urzędnikowi konsularnemu. Różnice w położeniu prawnym tych dwóch kategorii urzędników konsularnych spowodowane są wieloma przyczynami, z których na pierwsze miejsce wysuwa się fakt, iż konsul honorowy najczęściej jest obywatelem państwa przyjmującego⁶⁸. Warto zaznaczyć, że głosy przemawiające za zrównaniem statusu grup honorowych i zawodowych urzędników konsularnych są coraz głośniejsze.

Honorowy urzędnik konsularny, który jest obywatelem państwa przyjmującego obciążony jest szeregiem obowiązków na rzecz tego państwa. Fakt pełnienia funkcji konsula honorowego państwa obcego nie może powodować zwolnienia z tych ciężarów. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż konsul honorowy wykonuje obowiązki konsularne nieodpłatnie, co zmusza go do prowadzenia prywatnej działalności zawodowej. Działalność ta może stanowić źródło powstawania dodatkowych zobowiązań wobec państwa pobytu lub innych podmiotów⁶⁹. Dlatego pomimo faktu, że konsul honorowy uznawany jest za organ państwa wysyłającego,

⁶⁷ K. Libera, *Przywilej nietykalności...*, s. 140.

⁶⁸ Kwestia obywatelstwa konsula honorowego odgrywa drugorzędną rolę. Konsulem honorowym może zostać ustanowiona każda osoba, na której powołanie wyraża zgodę państwo przyjmujące, niezależnie od jej obywatelstwa.

⁶⁹ K. Libera, *Zasady...*, s. 381.

zakres przysługujących mu przywilejów i immunitetów jest nadal znacznie ograniczony w stosunku konsula zawodowego. Obok braku wynagrodzenia, stanowi to jedno z ważniejszych kryteriów rozróżniających instytucję konsula honorowego od zawodowego.

Prawo międzynarodowe odróżnia wykonywanie przez konsula honorowego funkcji na rzecz państwa wysyłającego od działalności wykonywanej przez niego w interesie prywatnym. Chodzić tu będzie w szczególności o prowadzenie przez konsula honorowego innej, aniżeli wykonywanie funkcji konsularnych, działalności zarobkowej.

Pewien zakres przywilejów i immunitetów jest wspólny dla honorowych i zawodowych urzędników konsularnych⁷⁰. Ogólnie jednak można stwierdzić, że tak jak honorowe urzędy konsularne, tak i honorowi urzędnicy konsularni korzystają z węższego zakresu przywilejów i immunitetów konsularnych. Rozwiązanie to podtrzymują te nieliczne konwencje konsularne, które regulują problematykę przywilejów i immunitetów przyznawanych konsulom honorowym. Należy podkreślić, że państwa przyjmujące mogą poszerzyć katalog przywilejów i immunitetów przyznawanych konsulom honorowym przez postanowienia prawa międzynarodowego⁷¹.

Konsul honorowy powinien, tak jak inne osoby korzystające z przywilejów i immunitetów na obszarze państwa pobytu, przestrzegać ustaw i innych przepisów wewnętrznych państwa przyjmującego oraz wykonywać swoje obowiązki służbowe z poszanowaniem miejscowych zwyczajów i zasad postępowania.

Uprzywilejowany status konsula honorowego w państwie przyjmującym uzależniony jest od jego obywatelstwa. Węższy katalog uprawnień przysługuje konsulom honorowym, którzy są obywatelami państwa przyjmującego lub na stałe w nim zamieszkują. Szerszy przyznano konsulom honorowym będącym obywatelami państwa wysyłającego.

Honorowym urzędnikom konsularnym mającym obywatelstwo państwa wysyłającego nie przysługuje przywilej nietykalności osobistej. Mogą oni zostać

⁷⁰ Art. 58 Konwencji Wiedeńskiej wymienia przywileje i immunitety konsulów zawodowych, które przysługują również konsulom honorowym; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁷¹ Art. 10 pkt. 2 polsko- estońskiej konwencji konsularnej stanowi, że państwo przyjmujące będzie traktowało urzędników konsularnych z należnym szacunkiem i zastosuje wszelkie odpowiednie środki dla zapobieżenia jakimkolwiek zamachowi na ich osoby, wolność lub godność; Konwencja konsularna między Polską a Republiką Estońską z dnia 2 lipca 1992 r.; (Dz. U. 1997, Nr 125, poz. 798).

zatrzymani lub aresztowani przez władze miejscowe. Organy państwa przyjmującego obciąża w tym przypadku obowiązek informacyjny. W razie zatrzymania, tymczasowego aresztowania lub wszczęcia przeciwko honorowemu urzędnikowi konsularnemu postępowania karnego, władze państwa przyjmującego mają obowiązek zawiadomić o tym wydarzeniu kierownika urzędu konsularnego państwa wysyłającego. W przypadku zatrzymania kierownika honorowego urzędu konsularnego państwo przyjmujące winno zawiadomić o tym drogą dyplomatyczną państwo wysyłające.

Konsul honorowy korzysta z ochrony, jaka może stać się niezbędna z uwagi na zajmowanie przez niego stanowiska urzędowego. Rozwiązaniem to jest niewystarczającym i ogranicza uprawnienia konsula honorowego w porównaniu do zawodowego urzędnika konsularnego.

Z katalogu ułatwień, przywilejów i immunitetów przysługujących konsulowi honorowemu szczególne znaczenie przypisać należy immunitetowi jurysdykcyjnemu. Immunitet jurysdykcyjny, w największym stopniu ze wszystkich przyznanych mu uprawnień, zapewnia konsulowi honorowemu zakres niezależności i ochrony, który jest konieczny dla należytego wykonywania przez niego czynności konsularnych.

Zagadnienie zakresu immunitetu jurysdykcyjnego zostało uregulowane w podobny sposób w przypadku konsulów zawodowych, jak i konsulów honorowych. Honorowy urzędnik konsularny nie podlega jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w ramach pełnionych przez niego funkcji konsularnych. Immunitet jurysdykcyjny nie obejmuje działalności osobistej konsula honorowego.

Niewielka liczba współczesnych dwustronnych konwencji konsularnych formułuje bezpośrednio możliwość ustanawiania konsulów honorowych i określa w sposób bezpośredni zakres przysługujących im przywilejów i immunitetów ⁷². Większość dwustronnych umów konsularnych nie wprowadza zakazu stosowania instytucji konsula honorowego, przez co pośrednio dopuszcza wykorzystywanie tej instytucji

⁷² Art. 12 polsko-rumuńskiej konwencji konsularnej stanowi, że każda z obu umawiających się stron może - w ramach stosunków dwustronnych - mianować i przyjmować honorowych urzędników konsularnych, stosując wobec nich postanowienia rozdziału III Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych oraz, jeśli jest to możliwe, postanowienia niniejszej konwencji. Honorowi urzędnicy konsularni mogą być obywatelami państwa wysyłającego, państwa przyjmującego lub państwa trzeciego; Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Rumunią z dnia 25 stycznia 1993 r.; (Dz. U. 1994, Nr 29, poz. 104).

w obrocie międzynarodowym. Do zakresu przywilejów i immunitetów konsułów honorowych odnoszą się te postanowienia umów konsularnych, które regulują zakres przywilejów i immunitetów konsułów zawodowych przy uwzględnieniu specyfiki honorowego wykonywania funkcji honorowych. Dwustronne konwencje konsularne najczęściej przyznają konsulom honorowym zakres przywilejów i immunitetów konsularnych, zgodny z katalogiem uprawnień określonym postanowienia Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r.

Przykładowo, polsko-finlandzka konwencja konsularna stanowi, że członek urzędu konsularnego nie podlega jurysdykcji karnej, cywilnej lub administracyjnej państwa przyjmującego odnośnie czynności dokonanych przez niego w charakterze urzędowym⁷³. Zgodnie z polsko-włoską dwustronną umową konsularną urzędnicy i pracownicy konsularni nie podlegają, w odniesieniu do wykonywanych czynności urzędowych jurysdykcji organów sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego⁷⁴. Podobne regulacje odnaleźć można w postanowieniach wiążących Polskę z innymi państwami.

Wiele dwustronnych konwencji konsularnych (konwencja polsko-włoska, konwencja polsko-finlandzka) wprowadza w swoich postanowieniach ograniczenia immunitetu jurysdykcyjnego⁷⁵. Immunitet ten może zostać wyłączony w odniesieniu do powództwa cywilnego wynikłego z umowy zawartej przez urzędnika lub pracownika konsularnego, w której nie występował on wyraźnie lub w sposób domniemany w imieniu państwa wysyłającego. Wyłączenie występuje również w sytuacji powództwa cywilnego o wynagrodzenie szkody spowodowanej w państwie przyjmującym przez pojazd lub statek, spraw spadkowych, w których czynności wykonywane są na podstawie pełnomocnictwa⁷⁶.

Próby dokonania wykładni rozszerzającej pojęcia „czynności urzędowe dokonane w toku pełnienia funkcji” i objęcie nim także działalności prywatnej konsula nie znalazły oparcia w orzecznictwie i nauce⁷⁷. Termin ten, szczególnie w odniesieniu do immunitetu jurysdykcyjnego, należy rozumieć w sposób zawężający.

⁷³ Art. 12 ust. 1 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Finlandii z dnia 2 czerwca 1971 r.; (Dz. U. 1973, Nr 2, poz. 11).

⁷⁴ Art. 43 ust. 1 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Włoską z dnia 9 listopada 1973 r.; (Dz. U. 1977, Nr 9, poz. 35).

⁷⁵ Większość konwencji łączących Polskę z innymi państwami wprowadza ograniczenia immunitetu jurysdykcyjnego.

⁷⁶ Art. 43 ust. 1 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Włoską z dnia 9 listopada 1973 r.; (Dz. U. 1977, Nr 9, poz. 35).

⁷⁷ S. Sawicki, *Immunitet jurysdykcyjny konsula*, Warszawa 1987, s. 189-191.

Restrykcyjne pojmowanie terminu „czynności urzędowe dokonane w toku pełnienia funkcji” służyć ma uniknięciu podejrzeń o wykorzystywanie immunitetu jurysdykcyjnego dla prywatnej korzyści konsula honorowego⁷⁸.

Zagadnienie wyłączenia konsula honorowego spod jurysdykcji państwa przyjmującego było i jest przedmiotem ostrej krytyki. Podkreśla się możliwość wykorzystania tego immunitetu dla celów prywatnych i wskazuje przypadki, kiedy honorowi urzędnicy konsularni powołują się na niego dla wygody osobistej⁷⁹.

Wyłączenie immunitetu jurysdykcyjnego ma miejsce w przypadku powództwa cywilnego wynikłego z zawarcia przez urzędnika konsularnego umowy, w której nie występował on wyraźnie lub w sposób domniemany jako przedstawiciel państwa wysyłającego, a także wytoczonych przez osoby trzecie na skutek szkód powstałych w wyniku wypadku spowodowanego w państwie przyjmującym przez pojazd, statek lub statek powietrzny. Na mocy postanowień Konwencji Wiedeńskiej postępowanie karne przeciwko niemu ma być prowadzone z należnymi mu względami, sam konsul honorowy ma obowiązek stawić się przed właściwymi władzami, a postępowanie przeciwko niemu powinno zostać wszczęte niezwłocznie.

W odróżnieniu od zawodowych członków urzędu konsularnego, honorowemu urzędnikowi konsularnemu przysługuje ograniczone prawo do odmowy składania zeznań. Natomiast nie jest wyłączone prawo państwa przyjmującego do wezwania konsula honorowego w charakterze świadka. Może on odmówić zeznań jedynie, co do faktów związanych z wykonywaniem swych funkcji. Konsul honorowy może także odmówić przedłożenia korespondencji i dokumentów związanych z pełnieniem przez niego obowiązków konsularnych. Może on także odmówić składania zeznań w charakterze biegłego w przedmiocie wewnętrznych regulacji prawnych państwa wysyłającego⁸⁰.

W przypadku wszczęcia postępowania karnego w stosunku do konsula honorowego ma on obowiązek stawić się przed właściwymi władzami kraju pobytu. Państwo przyjmujące powinno prowadzić postępowanie karne przeciwko osobie

⁷⁸ Przykładowo austriacki Sąd Najwyższy uznał, że naruszenie przez konsula honorowego przepisów drogowych (wypadek drogowy) w drodze do miejsca wykonywania funkcji konsularnych nie jest objęte immunitetem jurysdykcyjnym; IRL 1991, vol. 86, s.533; cyt. za P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 110.

⁷⁹ Postąpił w ten sposób konsul honorowy Norwegii w Szczecinie Jon E. W kwietniu 2000 r. potrafił on na jednej ze szczecińskich ulic pięcioletnie dziecko. Konsul odmówił poddania się badaniu alkomatem, nie zgodził się też, by pobrano mu krew. Policjantom oświadczył, że chroni go immunitet; P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Póldyplomaci*.

⁸⁰ Art. 58 w zw. z art. 44 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

konsula honorowego przy zachowaniu wszelkich zasad kurtuazji uwzględniających charakter pełnionego przez niego urzędu. Postępowanie karne powinno być prowadzone w taki sposób, aby w jak najmniejszym stopniu utrudniać wykonywanie funkcji konsularnych przez honorowego urzędnika konsularnego. W przypadku konieczności zatrzymania lub aresztowania konsula honorowego, wszczęcie postępowania przeciwko niemu powinno mieć miejsce w możliwie jak najkrótszym terminie.

W przedmiocie zwolnień podatkowych honorowy urzędnik konsularny jest wolny od wszelkich opłat i podatków od wynagrodzeń oraz innych kwot otrzymywanych od państwa wysyłającego w związku z wykonywaniem funkcji konsularnych. W polskim porządku prawnym konsul honorowy ponosi samodzielnie wszystkie koszty związane ze sprawowaniem funkcji konsularnych.

Konsul honorowy zwolniony jest z obowiązku świadczeń osobistych przewidzianych przepisami wewnętrznymi państwa przyjmującego oraz od wszelkiej służby publicznej i obciążeń wojskowych⁸¹. Dodatkowo konsul honorowy zwolniony jest od świadczeń osobistych. Konsul honorowy zwolniony jest od obowiązku rejestracji dotyczącego cudzoziemców oraz konieczności uzyskania zezwolenia na pobyt przewidzianych prawem wewnętrznym państwa przyjmującego, jeśli nie wykonuje w państwie przyjmującym działalności zawodowej lub handlowej dla zysku, co ma miejsce w większości wypadków⁸².

Zakres przywilejów i immunitetów przysługujących konsulom honorowym będącym obywatelami państwa przyjmującego lub na stałe w nim zamieszkujących jest węższy. Katalog przyznanych im ułatwień obejmuje immunitet jurysdykcyjny i nietykalności osobistej w odniesieniu do czynności urzędowych wykonywanych w ramach funkcji konsularnych. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. nie przyznaje bezpośrednio przywileju nietykalności konsulowi honorowemu, który jest obywatelem innego państwa niż państwo wysyłające. Rozszerzenie przywileju nietykalności na wszystkie kategorie honorowych urzędników konsularnych, nie zależnie od ich obywatelstwa, ma fundamentalne znaczenie dla właściwego wykonywania obowiązków konsularnych. Taki pogląd znajduje potwierdzenie w doktrynie prawa międzynarodowego, a praktyka

⁸¹ Art. 67 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁸² Art. 65 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

konsularna wskazuje, iż państwa w łączących je konwencjach dwustronnych dążą do zrównania ułatwień tych dwóch grup⁸³.

Postępowanie karne wszczęte przeciwko konsulowi honorowemu, który jest obywatelem państwa przyjmującego powinno być prowadzone w sposób możliwie jak najmniej utrudniający wykonywanie funkcji konsularnych. nie dotyczy to przypadków, kiedy jest on zatrzymany lub tymczasowo aresztowany

Rozbieżności w regulacji zakresu przywilejów i immunitetów przysługującym konsulom nie będącym obywatelami państwa przyjmującego, a uprawnieniami przyznanymi honorowym urzędnikom konsularnym, którzy są obywatelami państwa przyjmującego lub na stałe w nim zamieszkują są wyraźne. Prowadzą one do osłabienia pozycji konsula honorowego, który jest obywatelem państwa przyjmującego lub zamieszkuje w nim na stałe. Słusznym zdaje się być przyjęcie koncepcji, aby zakresem ochrony objąć wszystkich honorowych urzędników konsularnych niezależnie od posiadanego przez nich obywatelstwa i miejsca ich zamieszkania. Pamiętać należy o tym, że w odniesieniu do omawianej grupy honorowych urzędników konsularnych państwo przyjmujące może przyznać przywileje i immunitety nieprzewidziane normami prawa międzynarodowego.

Inni członkowie urzędu konsularnego będący obywatelami państwa przyjmującego lub stale w nim zamieszkujący oraz członkowie ich rodzin korzystają z przywilejów i immunitetów tylko w zakresie przyznanym im przez państwo przyjmujące. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. odmawia prawa do korzystania z przywilejów i immunitetów członkom rodziny honorowego urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego zatrudnionego w honorowym urzędzie konsularnym, zawężając tym istotnie krąg osób uprawnionych.

W odniesieniu do pracowników honorowego urzędu konsularnego nie wprowadzono przywileju nietykalności osobistej, a prawo międzynarodowe nie przyznaje im immunitetu jurysdykcyjnego. Poszczególne państwa mogą na mocy umów międzynarodowych przyznać, tak członkom rodzin honorowych urzędników konsularnych, jak i pracownikom honorowego urzędu konsularnego uprzywilejowany status i określić zakres uprawnień, z których mogą oni korzystać na terytorium państwa przyjmującego.

⁸³ Por. S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 204; P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 104.

Kontrowersje dotyczące zakresu ochrony konsulów honorowych pojawiają się w świetle przepisów Konwencji o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciw osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej włączając w to przedstawicieli dyplomatycznych z 14 grudnia 1973 r.⁸⁴ Akt ten został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ⁸⁵. Za osobę korzystającą z ochrony międzynarodowej według postanowień powyższej konwencji uznaje się każdego przedstawiciela, funkcjonariusza, osobistość oficjalną lub innego przedstawiciela organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym, który w czasie i miejscu, w którym przeciwko niemu, jego oficjalnej siedzibie, jego prywatnemu mieszkaniu lub jego środkom transportu zostało popełnione przestępstwo, był uprawniony, zgodnie z prawem międzynarodowym, do szczególnej ochrony przed jakąkolwiek napaścią na jego osobę, wolność lub godność, a także członków jego rodziny pozostających z nim we wspólnocie domowej⁸⁶.

Pojawia się problem interpretacyjny, czy konsula honorowego można uznać za osobę, która korzysta na podstawie powyższej konwencji z ochrony międzynarodowej. Wydaje się, że wobec przytoczonej wyżej definicji osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej i przyznanego konsulowi honorowemu zakresu uprawnień należy przyjąć, że honorowy urzędnik konsularny jest objęty specjalną ochroną przewidzianą przepisami Konwencji o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom z 1973 r.

Pomimo ochrony, jaką prawo międzynarodowe przyznaje konsulom honorowym państwo przyjmujące dysponuje szerokim wachlarzem środków przymusu, które stanowi skuteczną drogę do oddziaływania na konsula honorowego. Konsul honorowy, który jest obywatelem państwa przyjmującego jest powiązany z państwem pobytu wieloma niezależnymi od wykonywania funkcji konsularnych więzami zależności.

Konsul honorowy ma węższy zakres ułatwień, przywilejów i immunitetów, aniżeli konsul zawodowy, katalog ten jest jednak wystarczający dla swobodnego wykonywania przez niego funkcji konsularnych.

⁸⁴ Dz. U. 1983, Nr 37, poz. 168.

⁸⁵ Polska ratyfikowała konwencję w dniu 12 października 1982 r.

⁸⁶ Art. 1 ust. 1 lit. b; Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom z 14 grudnia 1973 r.; (Dz. U. 1983, Nr 37, poz. 168).

Pomimo rozbieżności w definiowaniu pojęcia przywilejów i immunitetów konsularnych tak w doktrynie, jak i w praktyce międzynarodowej zajmuje się zgodne stanowisko, że przywileje i immunitety przyznane honorowemu urzędnikowi konsularnemu dla zabezpieczenia i usprawnienia wykonywania funkcji konsularnych, a ich zakres uzależniony jest od zakresy przyznanych mu funkcji konsularnych.

4. 4. ZRZECZENIE SIĘ PRZYWILEJÓW I IMMUNITETÓW KONSULARNYCH

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. i postanowienia dwustronnych konwencji konsularnych nie formułują bezpośrednio zasad zrzeczenia się przywilejów i immunitetów przez państwo wysyłające w stosunku do konsula honorowego. Reguły odnoszące się do zakresu i procedur zrzeczenia się przywilejów i immunitetów przez państwo wysyłające w stosunku do konsula zawodowego mają także zastosowanie w odniesieniu do konsula honorowego ⁸⁷. Dla zachowania dobrych stosunków konsularnych przyjmuje się, iż w przypadku korzystania z przywileju czy immunitetu przez członka urzędu konsularnego nie jest konieczne dla prawidłowego wykonywania funkcji konsularnych, państwo wysyłające powinno zrzec się tego uprawnienia ⁸⁸. Rozwiązanie to ma na celu zabezpieczyć państwo przyjmujące przed nadmiernym wykorzystywaniem uprzywilejowanej pozycji prawnej przez konsulów, ułatwić realizację zadań władzy miejscowej oraz usprawnić współpracę międzynarodową. Przyjęcie powyższej zasady podkreśla charakter przywilejów i immunitetów konsularnych, których celem jest ułatwienie wykonywania funkcji konsularnych przez honorowego urzędnika konsularnego. Pamiętać należy także, iż zakres przywilejów i immunitetów przyznanych konsulowi honorowemu uzależniony jest od wykonywanych przez niego funkcji konsularnych oraz od posiadanego przez niego obywatelstwa.

Uprawnienie państwa wysyłającego do zrzeczenia się przywilejów i immunitetów przysługujących konsulowi honorowemu ma charakter fakultatywny. Przepisy prawa międzynarodowego nie przewidują wystąpienia sytuacji, w których państwo wysyłające obciążałby obowiązek zrzeczenia się przywilejów i immunitetów konsularnych.

Zrzeczenia dokonuje kompetentna władza państwa wysyłającego. Konwencja Wiedeńska nie precyzuje, jaki organ państwa wysyłającego jest upoważniony do

⁸⁷ K. Libera, *Zasady...*, s. 281.

⁸⁸ S. Sawicki, *Przywileje...*, s. 183.

złożenia zrzeczenia ⁸⁹. Umowy międzynarodowe nakazują często przesłanie zrzeczenia za pośrednictwem przedstawicielstw dyplomatycznych państwa wysyłającego ⁹⁰. Większość konwencji konsularnych nie zawiera jednak regulacji wskazujących organ upoważniony do złożenia zrzeczenia się przywilejów i immunitetów konsularnych.

W polskiej praktyce konsularnej zrzeczenia dokonuje kierownik urzędu konsularnego za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W odniesieniu do kierownika urzędu zrzeczenia dokonuje bezpośrednio Minister Spraw Zagranicznych ⁹¹.

Zrzeczenie się przywilejów i immunitetów konsularnych przez państwo wysyłające powoduje zrównanie sytuacji prawnej konsula honorowego z położeniem obywateli państwa przyjmującego. Rozwiązanie takie przewiduje prawo międzynarodowe, jak i zawierane przez poszczególne państwa dwustronne umowy konsularne.

W różny sposób określa się zakres przywilejów i immunitetów, które mogą zostać objęte zrzeczeniem państwa wysyłającego. W świetle postanowień Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. państwo wysyłające może zrzec się przywilejów i immunitetów konsularnych immunitetu jurysdykcyjnego, przywileju odmowy składania zeznań w charakterze świadka oraz obowiązku zawiadamiania o aresztowaniu, zatrzymaniu członka personelu konsularnego i wszczętym przeciwko niemu postępowaniu ⁹².

Możliwość zrzeczenia się przywilejów i immunitetów konsularnych dopuszczana jest również przez umowy międzynarodowe. Konwencje dwustronne różnorodnie regulują katalog przywilejów i immunitetów urzędnika konsularnego, których może zrzec się państwo wysyłające.

Dla stosunków konsularnych charakterystycznym jest objęcie zrzeczeniem immunitetu jurysdykcyjnego. Wszystkie umowy międzynarodowe dopuszczają zrzeczenie się z immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych. Praktyka międzynarodowej uznaje, że zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego w odniesieniu do postępowania cywilnego lub administracyjnego

⁸⁹ Art. 45 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁹⁰ Art. 17 ust. 3 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii z dnia 11 lutego 1972 r.; (Dz. U. 1974, Nr 3, poz. 18). Art. 16 ust. 4 Konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Stanami Zjednoczonymi Meksyku; (Dz. U. 1986, Nr 37, poz. 183).

⁹¹ Praktykę tę stosują powszechnie państwa w stosunkach międzynarodowych.

⁹² Art. 20 ust. 3 konwencji konsularnej między Rzeczpospolitą a Republiką Mołdową z dnia 15 listopada 1994 r.; (Dz. U. 1998, Nr 43, poz. 255).

nie pociąga za sobą automatycznie zrzeczenia się immunitetu od środków wykonania orzeczenia. W stosunku do takich środków niezbędne jest zawsze dokonanie odrębnego zrzeczenia przez państwo wysyłające⁹³. Wymóg ten nie odnosi się do postępowania karnego, ponieważ przepisy wyraźnie odnoszą tę regułę wyłącznie do wykonania orzeczenia w postępowaniu cywilnym i administracyjnym.

Czasami postanowienia umów międzynarodowych ograniczają możliwość zrzeczenia się przywilejów i immunitetów przez państwo wysyłające do samego immunitetu jurysdykcyjnego⁹⁴. Nierzadko konwencje konsularne rozszerzają zakres zrzeczenia i obejmują nim dodatkowo prawo odmowy zeznań w charakterze świadka przysługują konsulowi honorowemu, czy o przywilej nietykalności honorowego urzędnika konsularnego⁹⁵. Przykładowo, konwencja polsko - mołdawska dopuszcza dokonanie zrzeczenia przez państwo wysyłające w przedmiocie immunitetu jurysdykcyjnego i nietykalności osobistej urzędnika konsularnego⁹⁶.

Państwo wysyłające może dokonać zrzeczenia przez wyrażenie zgody na poddanie się członka urzędu konsularnego regułom obowiązującym na terytorium państwa przyjmującego w jednej, zindywidualizowanej sytuacji. Ten rodzaj zrzeczenia określa się mianem indywidualnego. Państwo wysyłające może wyrazić zgodę na zrównanie położenia prawnego urzędnika konsularnego z sytuacją prawną obywatela państwa przyjmującego we wszystkich sprawach, albo też w sprawach należących do tej samej kategorii⁹⁷.

Zrzeczenie winno być dokonane wyraźnie, a państwo przyjmujące powinno być o nim poinformowane na piśmie⁹⁸. Informacja taka przekazywana jest najczęściej

⁹³ Art. 45 ust.1 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

⁹⁴ Art. Artykuł 24⁽⁷⁾ konwencji konsularnej między Polską Ludową a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii z dnia 23 lutego 1967 r.; (Dz. U. 20, Nr 20, poz. 192); art. 17 ust. 3 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii z dnia 11 lutego 1972 r.; (Dz. U. 1974, Nr 3, poz. 18); art. 16 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 27 maja 1971 r.; (Dz. U. 1972, Nr 15, poz. 106); art. 12 ust. 3 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Finlandii z dnia 2 czerwca 1971 r.; (Dz. U. 1973, Nr 2, poz. 11); art. 13 ust. 5 konwencji konsularnej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 31 maja 1972 r.; (Dz. U. 1973, Nr 30, poz. 173).

⁹⁵ Art. 18 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Węgierską Republiką Ludową z dnia 5 czerwca 1973 r.; (Dz. U. 1974, Nr 5, poz. 28).

⁹⁶ Art. 20 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą a Republiką Mołdową z dnia 15 listopada 1994 r.; (Dz. U. 1998, Nr 43, poz. 255).

⁹⁷ S. Sawicki, *Prawo...*, s. 282-283.

⁹⁸ Art. 45 ust. 3 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

drogą dyplomatyczną (za pośrednictwem szefa misji dyplomatycznej), najlepiej w drodze notyfikacji ⁹⁹.

Zrzeczenie się przywilejów i immunitetów konsularnych powinno być sformułowane precyzyjnie ¹⁰⁰. Przy określaniu zakresu zrzeczenia nie można interpretować go w sposób rozszerzający, a odnosi się ono jedynie do zakresu przywilejów i immunitetów wskazanych w treści aktu zrzeczenia państwa wysyłającego ¹⁰¹. Takie rozwiązanie przejęte zostało również przez polskie ustawodawstwo ¹⁰².

Istnieje jeden wyjątek od zasady wyraźnego formułowania treści zrzeczenia z przywilejów i immunitetów przez państwo wysyłające. Z chwilą wszczęcia przez urzędnika konsularnego postępowania w sprawie cywilnej, w sytuacji, gdy przysługiwał mu immunitet jurysdykcyjny pozbawia go prawa do powołania się na immunitet jurysdykcyjny w stosunku do jakiegokolwiek powództwa wzajemnego, bezpośrednio związanego z powództwem głównym ¹⁰³. Konsul honorowy nie może powoływać się na immunitet jurysdykcyjny w sprawach, w których występuje jako powód ¹⁰⁴. Honorowy urzędnik konsularny może wszcząć postępowanie za zgodą państwa wysyłającego. Pamiętać należy, że zrzeczenia z przywilejów i immunitetów dokonać może jedynie państwo wysyłające. Dlatego i w tym wypadku sam konsul nie zrzeka się immunitetu jurysdykcyjnego, lecz robi to za niego państwo wysyłające. Dokonanie zrzeczenia następuje pośrednio, poprzez udzielenie zgody na wszczęcie takiego postępowania przez konsula honorowego ¹⁰⁵.

⁹⁹ Art. 17 ust. 3 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii z dnia 11 lutego 1972 r.; (Dz. U. 1974, Nr 3, poz. 18).

¹⁰⁰ Art. 45 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że zrzeczenie powinno być zawsze dokonane wyraźnie i zakomunikowane na piśmie państwu przyjmującemu; Konwencja konsularna między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 27 maja 1971 r.; (Dz. U. 1972, Nr 15, poz. 106); Konwencja konsularna między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 31 maja 1972 r.; (Dz. U. 1973, Nr 30, poz. 173); Konwencja konsularna między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Stanami Zjednoczonymi Meksyku; (Dz. U. 1986, Nr 37, poz. 183).

¹⁰¹ S. Sawicki, *Przywileje...*, op. cit., s. 187.

¹⁰² Art. 1114 k.p.c. stanowi, że zrzeczenie się przywileju powinno być wyraźne; (Dz. U. 1964, Nr 43, poz. 296).

¹⁰³ Art. 45 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹⁰⁴ Podobne rozwiązania przewidują również dwustronne konwencje konsularne zawierane pomiędzy poszczególnymi państwami. Art. 20 konwencji konsularnej między Rzeczpospolitą a Republiką Mołdową z dnia 15 listopada 1994 r. stanowi, że Wszczęcie przez członka urzędu konsularnego postępowania w przypadku, w którym mógłby korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego, pozbawia go prawa powoływania się na immunitet w stosunku do jakiegokolwiek powództwa wzajemnego, bezpośrednio związanego z powództwem głównym.; (Dz. U. 1998, Nr 43, poz. 255).

¹⁰⁵ K. Libera, *Zasady...*, s. 282.

Instytucja zrzeczenia się przez państwo wysyłające przywilejów i immunitetów w odniesieniu do konsula honorowego znajduje zastosowanie w nielicznych przypadkach. Brak reakcji państwa wysyłającego w przypadku przekroczenia przywilejów i immunitetów konsularnych przez konsulów oraz opieszale składanie oświadczeń przez państwa wysyłające nierzadko stanowi przedmiot ostrej krytyki międzynarodowej¹⁰⁶.

Często państwa wysyłające nie zrzekają się przywilejów i immunitetów w odniesieniu do konkretnych spraw chcąc uniknąć odpowiedzialności, a nierzadko i kompromitacji na arenie międzynarodowej. Czasem nie jest to konieczne, wobec rezygnacji z pełnienia funkcji konsularnych złożonej przez samego honorowego urzędnika konsularnego. Za przykład może posłużyć sprawa W. Fibaka, znanego polskiego tenisisty i konsula honorowego RP w Monaco, który podał się do dymisji po tym, jak został zamieszany w aferę obyczajową.

¹⁰⁶ Szerzej na ten temat: P. Kudzia, G. Pawelczuk, *Półdyplomaci*.

ROZDZIAŁ V

INSTYTUCJA KONSULA HONOROWEGO PO TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

5.1. EWOLUCJA POLSKICH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH PO ZMIANIE USTROJOWEJ

Instytucja konsula honorowego zawsze cieszyła się dużą popularnością wśród państw Europy Zachodniej. Za jej szerokim zastosowaniem przemawiało wiele względów praktycznych, z których na pierwszy plan wysuwały się względy finansowe. Konsul honorowy może pełnić zbliżony do zawodowego urzędnika konsularnego zakres funkcji, a koszty związane z dokonywaniem czynności konsularnych i prowadzeniem urzędu konsularnego, w tym zatrudnienia personelu nie obciążają państwa wysyłającego. Wynika to z faktu, że istotą instytucji konsula honorowego stanowi jej nieodpłatność. Dzięki powszechnemu wykorzystaniu instytucji konsula honorowego w stosunkach międzynarodowych, możliwym było odbudowanie sieci konsularnej w okresie powojennym przy stosunkowo niskich nakładach finansowych.

Podkreślić należy, że pomimo powszechności stosowania instytucji konsula honorowego poszczególne państwa w różnorodny sposób regulowały (i regulują do dziś) tryb ustanawiania honorowych urzędów konsularnych, zakres powierzanych konsulowi honorowemu funkcji oraz wymogi, które winien spełniać kandydat na stanowisko konsula honorowego. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. uwzględniła zróżnicowanie praktyki konsularnej w zakresie stosowania

instytucji konsula honorowego. Podjęcie decyzji w przedmiocie ustanawiania i przyjmowania konsulów honorowych w gestii poszczególnych krajów-stron ¹.

W Polsce okresu powojennego instytucja konsula honorowego nie była wykorzystywana w praktyce konsularnej. Państwa obozu socjalistycznego (w tym Polska) poszły za wzorem Związku Radzieckiego i na wiele lat zrezygnowały z wykorzystywania instytucji konsula honorowego w praktyce konsularnej. Powierzenie wykonywania funkcji konsularnych obywatelowi państwa przyjmującego lub państwa trzeciego w ówczesnych warunkach uważano za niedopuszczalne. Brak zaufania do obywateli państw obcych i podejrzenie potencjalnej zdrady, charakterystyczne dla ówczesnego ustroju, stało się podstawą rezygnacji z przyjmowania i ustanawiania konsulów honorowych na długie lata.

Zmiany ustrojowe w Polsce oraz pozostałych państwach bloku wschodniego oraz nasilenie współpracy pomiędzy państwami europejskimi i przeciwległymi kontynentami przyczyniły się w znacznym stopniu do przywrócenia instytucji konsula honorowego w polskiej praktyce konsularnej.

Proces zniesienia podziału kontynentu na wrogie bloki oraz rywalizacji państw obozu socjalistycznego i kapitalistycznego zapoczątkowany został podczas pierwszego spotkania helsińskiego, które odbyło się dnia 1 sierpnia 1975 r. ². Na spotkaniu tym 33 państwa europejskie, Stany Zjednoczone Ameryki oraz Kanada podpisały Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, który wytyczył główne kierunki pokojowej współpracy międzynarodowej ³.

Akt Końcowy KBWE zapewniał mniejszościom narodowym i grupom etnicznym prawo do zachowania swojej kultury, wyznania, religii oraz języka. co doprowadziło do pogłębienia współpracy międzynarodowej i ułatwiło utrzymywanie należytych stosunków konsularnych. W 1990 r. opracowana została Paryska Karta Nowej Europy potwierdzająca wcześniej przyjęte rozwiązania ⁴.

¹ Art. 68 Konwencji Wiedeńskiej; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

² T. Joniec, *Polska służba konsularna 1918 - 1995*, Warszawa 1996, s. 175.

³ Akt Końcowy KBWE ustalił zasady rządzące stosunkami międzynarodowymi: - suwerenną równość oraz poszanowanie praw wynikających z suwerenności, - powstrzymywanie się od groźby użycia siły lub jej użycia, - nienaruszalność granic, - integralność terytorialną państw, - pokojowe załatwianie sporów, - nieingerencję w sprawy wewnętrzne, - poszanowanie praw człowieka o podstawowych wolności, z wolnością myśli, sumienia, religii i przekonań łącznie, - równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia, - współpracę między państwami, - wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

⁴ Tamże: s. 94 - 95.

Korzystny wpływ na proces pogłębienia współpracy międzynarodowej wywarło rozpoczęcie procesu rozbrojenia jądowego. Dnia 12 czerwca 1968 r. na XXII sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych podpisano układ o nierozprzestrzaniu broni jądowej, zakazujący rozpowszechniania broni jądowej oraz przekazywania kontroli nad nią dowódcom wojskowym ⁵. Podpisanie powyższego układu doprowadziło do podjęcia dalszych kroków w celu porozumienia na linii USA – ZSSR w przedmiocie ograniczenia zbrojeń strategicznych (Strategic Armaments Limitation Talks – SALT) ⁶.

Rozprężenie początku lat siedemdziesiątych XX wieku zostało wkrótce wyparte przez odrodzone koncepcje zbrojeniowe i nawrót zimnej wojny. Kres napięciu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim położyło spotkanie pomiędzy przywódcami obu mocarstw. Dialog podjęty został na spotkaniu w Genewie w 1986 roku. Prezydenci M. Gorbaczow i R. Reagan wydali wspólne oświadczenie, w którym zobowiązywali się do kontynuacji rokowań w kwestii nierozprzestrzania broni jądowej, przyspieszenie porozumienia w sprawie redukcji i ograniczenia zbrojeń jądowych oraz redukcji sił zbrojnych oraz zbrojenia w Europie Środkowej ⁷. Podjęcie rozmów genewskich stanowiło poważny krok w odprężeniu stosunków międzynarodowych.

W państwach bloku wschodniego nadal obowiązywały liczne ograniczenia międzynarodowego ruchu osobowego. Liberalizacja przepisów wizowych i paszportowych wprowadzona została jedynie w Polsce i na Węgrzech. Niektóre państwa wysunęły propozycje zniesienia wiz wobec krajów socjalistycznych ⁸. Wprowadzono również wielokrotne wizy dla dziennikarzy, co ułatwiło proces komunikacji międzynarodowej.

Lata osiemdziesiąte XX wieku przyniosły kryzys Związku Radzieckiego. Przez dłuższy czas narastały tam liczne konflikty, będące w szczególności odzwierciedleniem wewnętrznych problemów narodowościowych w poszczególnych republikach Związku Radzieckiego. Pojawiły się głosy podnoszące konieczność przyznania niepodległości republikom związkowym ⁹.

⁵ Układ ten wszedł w życie dnia 5 marca 1970 r.

⁶ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945 – 2000*, Warszawa 2001, s. 139.

⁷ Tamże: s. 268.

⁸ Austria, Szwecja.

⁹ Pierwsze niepodległość proklamowały Litwa (11 marca 1990) i Łotwa (4 maja 1990).

W referendum na temat odnowienia państwowości federacyjnej i równoprawności poszczególnych republik, nie wzięło udziału 6 republik. Zakończeniem procesu rozpadu Związku Radzieckiego stanowiło podpisanie dnia 21 grudnia 1991 r. w Alma Acie przez prezydentów 11 republik protokołu do porozumienia białowieskiego o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw¹⁰.

Również w Polsce doszło do upadku władz komunistycznych i zmian ustrojowych. Prezydent W. Jaruzelski starał się wdrożyć program restrykcyjnych reform mających wydźwignąć Polskę z głębokiego kryzysu gospodarczego. Program ten został jednak odrzucony w referendum przeprowadzonym w 1987 r. Dwa lata później doszło do legalizacji „Solidarności”, wprowadzony został system wielopartyjny, zniesiono cenzurę i przeprowadzono nowe wybory do Sejmu.

Układ Warszawski rozwiązany został w Pradze dnia 1 lipca 1991 r. Prezydenci Polski, Czechosłowacji, Bułgarii i Rumunii oraz premier Węgier i wiceprezydent ZSSR podpisali w oparciu o zasady wyrażone w Akcie Kończącym KBWE oraz Paryskiej Karcie Nowej Europy komunikat o potrzebie kształtowania stosunków europejskich. Dnia 28 czerwca 1991 r. rozwiązaniu uległa również RWPG, stanowiąca wsparcie dla realizacji zasad współpracy gospodarczej bloku wschodniego.

Instytucja konsula honorowego przywrócona została w 1984 r. ustawą o funkcjach konsułów PRL¹¹. Podkreślić należy, że do tego czasu obowiązywała nadal ustawa o organizacji konsulatów i czynnościach konsułów z 1924 r.¹². Przedwojenna ustawa konsularna dzieliła konsulaty na etatowe i honorowe, które mogły być prowadzone za pośrednictwem jednego z polskich konsulatów etatowych.

Teoretycznie Polska, jako jedno z niewielu państw obozu socjalistycznego, dopuszczała przyjęcie na swoim terytorium konsula honorowego państwa obcego oraz przewidywała możliwość powołania polskiego konsula honorowego w państwie przyjmującym. W odróżnieniu od pozostałych państw socjalistycznych, które wprowadzały wyraźne regulacje prawne eliminujące instytucję konsula honorowego z praktyki konsularnej, polskie ustawodawstwo nie wprowadziło tego rodzaju rozwiązań. Co istotne, także większość umów konsularnych zawartych przez Polskę

¹⁰ J. Kukułka, *Historia...*, s. 453.

¹¹ Dz. U. 1984, Nr 9, poz. 34; (tekst jednolity został opublikowany w Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

¹² Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

w okresie międzywojennym, przewidujących wykorzystanie instytucji konsula honorowego w praktyce konsularnej, zachowało moc wiążącą w okresie PRL¹³.

Odejście przez Polskę od instytucji konsula honorowego miało wymiar praktyczny. W okresie powojennym Polska zaprzestała ustanawiać własnych i przyjmować konsulów honorowych obcych państw. Likwidacji uległy wszystkie dotychczas funkcjonujące polskie honorowe urzędy konsularne. Warto podkreślić, że jeszcze w 1945 r. Polska posiadała 48 honorowych urzędów konsularnych za granicą. Proces likwidacji honorowych urzędów konsularnych przebiegł stosunkowo szybko i w 1949 r. został zlikwidowany ostatni polski konsulat honorowy (konsulat honorowy w Nicei)¹⁴.

Lata osiemdziesiąte XX wieku charakteryzowała powszechna na gruncie prawa międzynarodowego tendencja harmonizowania instytucji i zasad obowiązujących w stosunkach konsularnych. Zjawisko to stanowiło następstwo zbliżania międzynarodowych systemów politycznych i gospodarczych. Do odrodzenia instytucji konsula honorowego doprowadziły upadek bloku wschodniego i zmiany ustrojowe.

Warto zwrócić uwagę, że już w okresie powojennym niektórzy autorzy głosili potrzebę powrotu do praktyki stosowania instytucji konsula honorowego, wykazując szereg zalet i korzyści, jakie mogą z niej wynikać¹⁵. Poparciem dla głosów przemawiających za przywróceniem instytucji konsula honorowego w polskiej praktyce konsularnej były dobre doświadczenia zebrane w okresie międzywojennym, kiedy to Polska posiadała większą ilość konsulatów honorowych, aniżeli zawodowych. Sama instytucja konsula honorowego miała w polskiej i międzynarodowej praktyce konsularnej silne tradycje, szczególnie w przedmiocie obrotu handlowego.

Na pierwszy plan wysunięto aspekt natury gospodarczej. Konieczność rozwoju polskiego eksportu oraz niekorzystna sytuacja finansowa państwa przemawiała za przywróceniem instytucji konsula honorowego w polskiej służbie konsularnej. Szczególny nacisk położono na kwestie związane z nawiązywaniem międzynarodowej współpracy gospodarczej. Placówki dyplomatyczne nie spełniały

¹³ Jedynie konwencja konsularna z 1924 r. zawarta pomiędzy Polską a Związkiem Radzieckim wyłączała możliwość wykorzystywania instytucji konsula honorowego w stosunkach wzajemnych.

¹⁴ P. Czubik, P. Kowalski, *Konsul honorowy- studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 37.

¹⁵ Stanowisko takie przyjął Z. Sarna w *Konsul honorowy w służbie polskiego handlu zagranicznego*, *Myśl Gospodarcza* 1957, nr 4, czy K. Libera w *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, *Zeszyty Naukowe SGPiS* 1958, nr 6.

należycie zadań w tym zakresie i pojawiła się konieczność utworzenia innych organów wykonawczych, które pozwoliłyby zapewnić pełną realizację zasad współżycia gospodarczego pomiędzy dwoma państwami. Taką rolę według K. Libery pełnić mógł konsul honorowy.¹⁶ Honorowi urzędnicy konsularni najczęściej posiadają obywatelstwo państwa przyjmującego i wywodzą się z kół gospodarczych, kulturalnych, czy finansowych. Dzięki temu dysponują wiedzą o miejscowych warunkach handlowych i stosunkach społecznych, przez co nierzadko lepiej realizują zadania z zakresu współpracy handlowej z państwem przyjmującym¹⁷.

Nie bez znaczenia pozostawała kwestia nieodpłatności czynności konsularnych wykonywanych przez konsula honorowego. Podnoszono argument, iż konsul honorowy nie tylko pełni swoje funkcje nieodpłatnie, ponosząc wszystkie koszty związane z prowadzeniem konsulatu, ale może przysparzać państwu pewne korzyści pieniężne i to w dewizach. Honorowy urzędnik konsularny pobierać może od stron opłaty za wykonanie czynności konsularnych, które w całości lub części mogą zostać przeznaczone na pokrycie kosztów utrzymania urzędu konsularnego. Nadwyżka przekazywana być może do skarbu państwa wysyłającego. Dla państwa polskiego, które w latach osiemdziesiątych XX wieku znajdowało się w trudnej sytuacji gospodarczej stanowiło to ważny argument przemawiający za przywróceniem instytucji konsula honorowego do praktyki konsularnej.

Z. Sarna apelował o powrót do praktyki szeroko stosowanej w polskim obrocie konsularnym okresu powojennego, tj. do wykorzystania etatowych konsulatów honorowych¹⁸. Takie rozwiązanie było zawsze korzystne wobec faktu, iż konsul honorowy ma węższy zakres funkcji od zawodowego urzędnika, a zatrudnienie w konsulacie honorowym urzędnika etatowego pozwala na rozszerzenie wykonywanych przez urząd zadań konsularnych, bez konieczności utworzenia zawodowego urzędu konsularnego.

Konsulaty honorowe zawsze pozwalały na objęcie opieką konsularną obywateli państwa wysyłającego poza jego terytorium na tych obszarach, czy w tych miejscowościach, w których państwo to, najczęściej ze względów finansowych, nie posiada zawodowych placówek konsularnych. Wykorzystanie konsula honorowego pozwoliłoby na udzielenie pomocy większej liczbie polskich obywateli

¹⁶ K. Libera, *Instytucja...*, s.28.

¹⁷ Z. Sarna, *Konsul...*, s. 91.

¹⁸ Tamże: s. 93.

przebywających poza granicami kraju ojczystego. Podnoszono głosy, że szczególnie przydatnym byłoby powierzanie wykonywania czynności konsularnych obywatelom polskim osiadłym w państwie przyjmującym na stałe.

Już w latach pięćdziesiątych XX wieku uregulowania prawne okresu PRL oraz obowiązujące w tym zakresie normy prawa zwyczajowego mogły stanowić wystarczającą podstawę do ustanawiania i przyjmowania konsulów honorowych przez Polskę. Podkreślano zmiany, które wprowadzone zostały w konsularnym prawie radzieckim. Konwencja konsularna pomiędzy Polską a Związkiem Radzieckim z 18 lipca 1924 r. formułowała obowiązek posiadania przez konsula obywatelstwa państwa wysyłającego, a nadto zakazywała mu trudnić się jakimkolwiek zajęciem zarobkowym lub handlem w państwie przyjmującym. Późniejsza polsko – radziecka konwencja konsularna z 1958 r., która zastąpiła przedwojenną umowę z 1924 r., utrzymywała wprawdzie zakaz posiadania przez konsula obywatelstwa innego państwa, aniżeli państwo wysyłające, ale nie zawierała regulacji formułujących zakaz prowadzenia przez konsula dodatkowej działalności zarobkowej¹⁹.

Wzajemne stosunki polsko-radzieckie charakteryzował braku postanowień zawierających bezpośredni zakaz wykorzystywania instytucji konsula honorowego. Pozwoliło to na wyciągnięcie wniosku, iż polsko-radziecka konwencja konsularna z 1958 r. nie wykluczała możliwości powoływania konsula honorowego w stosunkach wzajemnych, przy zachowaniu przez niego warunku posiadania obywatelstwa państwa wysyłającego²⁰. Teoretycznie w okresie PRL istniała możliwość przyjęcia konsula honorowego, który był obywatelem państwa wysyłającego.

Trzeba zauważyć, że jako istotny warunek należytego wykorzystania instytucji konsula honorowego w obrocie konsularnym zawsze uznawano właściwy i staranny dobór osobowy na stanowiska konsulów honorowych. Podkreślano, że honorowy urzędnik konsularny dysponuje nierzadko lepszą wiedzą o miejscowych zwyczajach, prawie i stosunkach społecznych, ale może też nie być należycie przeszkolony do wykonywania ciężących na nim obowiązków, lub wobec prowadzenia dodatkowej działalności zarobkowej może nie poświęcać wystarczająco dużo czasu na ich staranne wypełnianie. Istnieje też obawa o wykorzystywanie uprzywilejowanej

¹⁹ K. Libera, *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1958, NR 6, s. 77.

²⁰ K. Libera, *Zasady prawa międzynarodowego*, Warszawa 1960, s. 179.

pozycji zajmowanej przez konsula honorowego dla celów prywatnych, które nie są związane z prowadzeniem działalności konsularnej na rzecz państwa wysyłającego.

Na zmianę negatywnego stanowiska wobec instytucji konsula honorowego trzeba było poczekać do lat osiemdziesiątych XX wieku. Przyczynił się do tego szereg czynników tak o charakterze politycznym, jak i gospodarczym.

Zmiana radzieckiego stanowiska w odniesieniu do instytucji konsula honorowego, która znalazła odzwierciedlenie w ustawodawstwie wewnętrznym ZSRR, wywarła wpływ na polskie ustawodawstwo konsularne. W miarę upływu czasu także w samym Związku Radzieckim zaczęto doceniać praktyczne korzyści wypływające z ustanawiania honorowych urzędów konsularnych w stosunkach wzajemnych. Warto wspomnieć, że przedwojenna radziecka ustawa o misjach dyplomatycznych i konsulach państw obcych z 1927 r. pozwalała powoływać na stanowisko konsula państwa obcego na terytorium ZSSR wyłącznie obywateli tych państw. Radziecka ustawa konsularna uchwalona w 1976 r. wprowadziła liberalne rozwiązanie i dopuściła możliwość mianowania konsulów honorowych tak spośród obywateli państwa wysyłającego, jak i spośród osób posiadających obywatelstwo państwa przyjmującego lub państwa trzeciego²¹.

Procesy zmierzające do przywrócenia instytucji konsula honorowego powiązane są z odprężeniem politycznym lat osiemdziesiątych w ZSSR, szczególności pod rządami M. Gorbaczowa, i potrzebą zmniejszenia wydatków przez państwa socjalistyczne, która wynikała z głębokiego kryzysu gospodarczego, w jakim pogrążyły się one w tym czasie.

W doktrynie radzieckiej pojawiły się głosy przemawiające za przywróceniem praktyki stasowania instytucji konsula honorowego w stosunkach konsularnych. Podkreślano zalety konsula honorowego w służbie na rzecz rozwoju stosunków gospodarczych, opieki nad obywatelami i interesami państwa wysyłającego, zwracając uwagę na pozytywne doświadczenia wieloletniej praktyki stosowania tej instytucji przez inne państwa²². Zauważano potrzebę rozbudowy służby konsularnej, co musiało pociągnąć za sobą znaczne koszty, jeśli placówki konsularne będą ograniczały się jedynie do konsulatów zawodowych. Zawodowe urzędy konsularne jako reprezentanci państwa nie były darzone powszechnym zaufaniem

²¹ J. Sutor, *Przywrócenie instytucji konsula honorowego do praktyki konsularnej PRL*, Nowe Prawo 1989, Nr 5-6, s. 129.

²² M. Awakow, J. Illit, *Wienskaja Konferencija po konsulskim snoszenijam. Sowetskij Jeżegodnik Mieżdunarodnogo Prawa*, 1963, s. 285; cyt. za: S. Sawicki, *Konsul...*, s. 123.

społecznym, co utrudniało wykonywanie obowiązków konsularnych na terenie obcego kraju.

Pomimo głosów przemawiających za powrotem powoływania i przyjmowania konsulów honorowych innych państw, późniejsza polsko-radziecka konwencja konsularna zawarta 27 maja 1971 r. utrzymywała wymóg posiadania przez urzędnika konsularnego obywatelstwa państwa wysyłającego, co utożsamiano w ówczesnym czasie z zakazem wykorzystywania instytucji konsula honorowego w stosunkach wzajemnych²³. Radziecka ustawa konsularna z 1976 r. wprowadziła liberalne rozwiązanie i dopuściła możliwość mianowania konsulów honorowych tak spośród obywateli państwa wysyłającego, jak i spośród osób posiadających obywatelstwo państwa przyjmującego lub państwa trzeciego²⁴. Nie oznaczało to bezpośredniego powrotu państwa radzieckiego do praktyki stosowania instytucji konsula honorowego.

Należy podkreślić, że nowym warunkom polityczno-gospodarczym odpowiada już współczesna, obowiązująca do dnia dzisiejszego polsko-rosyjska konwencja konsularna z dnia 22 maja 1992 r., która dopuszcza powoływanie i przyjmowanie konsulów honorowych we wzajemnych stosunkach konsularnych²⁵.

Zadłużenie państwa polskiego i kryzys gospodarczy, jaki ogarnął w latach osiemdziesiątych XX wieku nasz kraj, wywarły znaczny wpływ na powrót polskiej praktyki konsularnej do wykorzystywania instytucji konsula honorowego. Przeciw Polsce wystosowano szereg sankcji gospodarczych. Stany Zjednoczone z dniem 23 grudnia 1981 r. zawiesiły dostawy produktów rolnych oraz wprowadziły zakaz udzielania Polsce kredytów i gwarancji bankowych. Jednocześnie zerwana została przez Stany Zjednoczone klauzula największego uprzywilejowania obowiązująca dotychczas we wzajemnych stosunkach polsko-amerykańskich²⁶.

Ustanawianie konsularnych urzędów honorowych pozwalało na wprowadzenie oszczędności w budżecie państwa, a jednocześnie umożliwiło wzrost skuteczności

²³ Art. 4 dwustronnej konwencji konsularnej zawartej dnia 27 maja 1971 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich stanowi, że urzędnikiem konsularnym może być tylko obywatel państwa wysyłającego; (Dz. U. 1972, Nr 15, poz. 106).

²⁴ J. Sutor, *Przywrócenie...*, s. 129.

²⁵ Art. 10 dwustronnej konwencji konsularnej zawartej dnia 22 maja 1992 r. pomiędzy Federacją Rosyjską a Polską stanowi, że umawiające się strony wyrażają zgodę na mianowanie honorowych urzędników konsularnych, w takim przypadku będą zawarte odrębne porozumienia uwzględniające postanowienia niniejszej konwencji, normy prawa międzynarodowego i praktykę międzynarodową; (Dz. U. 1995, Nr 140, poz. 687).

²⁶ J. Kukulka, *Historia...*, s. 269.

funkcjonowania sieci konsularnej przez zwiększenie liczby urzędów konsularnych. Konsul honorowy, który nie jest urzędnikiem państwa wysyłającego i nie pobiera uposażenia za pełnienie funkcji konsularnych może w praktyce wykonywać zbliżony do zawodowego urzędnika konsularnego zakres czynności, przez co może przysporzyć państwu nieocenione korzyści, w szczególności w przedmiocie rozwoju stosunków gospodarczych, żeglugowych, a także ochrony interesów państwa wysyłającego i jego obywateli.

Wzrost zainteresowania instytucją konsula honorowego związany był również z przemianami natury gospodarczej, które następowały stopniowo w Polsce. Wprawdzie wymieniony w ustawie o funkcjach konsułów zakres czynności konsularnych odpowiadał katalogowi obowiązków konsułów państw zachodnich, to jednak w praktyce był znacznie węższy. Do funkcji konsula należało zajmowanie się sprawami z zakresu eksportu, importu, zbierania informacji powiązanych z tym zagadnieniem, czy utrzymywania kontaktów z miejscowymi przedsiębiorcami. W Polsce wobec monopolu państwa w zakresie handlu zagranicznego zadania te wykonywane były sporadycznie i tylko na wyraźne zlecenie upoważnionych do tego przedsiębiorstw handlu zagranicznego.

Niewielkie zmiany w tym zakresie zauważyć można po roku 1982 r., kiedy to weszła w życie ustawa o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego, która zniosła monopol w przedmiocie handlu zagranicznego.²⁷ Reglamentacja działalności gospodarczej złagodzona została przez przepisy ustawy o działalności gospodarczej z dnia 23 grudnia 1988 r.²⁸ Nadmienić należy, że ustawa ta została w późniejszym czasie zastąpiona ustawą Prawo gospodarcze z dnia 19 listopada 1999 r.²⁹ Powyższy akt uchylony został przez późniejszą ustawę o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r.³⁰

W wyniku zmian wprowadzonych na gruncie prawa gospodarczego nastąpiła ewolucja praktyki konsularnej w przedmiocie współpracy handlowo-gospodarczej z zagranicą. Urzędy konsularne zaczęły szerzej promować współpracę handlową zagranicy z Polską. Pojawiła się potrzeba zwiększenia ilości polskich placówek konsularnych za granicą, a to wiązało się ze znacznymi kosztami. Państwo polskie

²⁷ Dz. U. 1982, Nr 7, poz. 59.

²⁸ Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 324.

²⁹ Dz. U. 1999, Nr 101, poz. 1178.

³⁰ Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807.

znajdowało się wówczas, jak większość byłych państw socjalistycznych, w ciężkiej sytuacji finansowej.

Dekada lat osiemdziesiątych w Polsce to lata charakteryzujące się nasileniem procesów emigracyjnych. Z kraju wyjechało wówczas około miliona obywateli ³¹. W wyniku wprowadzenia zmian w przepisach paszportowych i wizowych, nasiliły się kontakty Polonii z krajem, a ruch osobowy z zagranicą uległ znacznemu wzmożeniu. Zaistnienie powyższych okoliczności spowodowało zwiększenie liczby spraw, w których istniała konieczność udzielenia pomocy ze strony konsulatu polskiego. Konsulaty honorowe mogły nieść pomoc przeciążonym nadmiarem spraw konsulatami zawodowym. Równocześnie zmianie uległ stosunek emigracji do urzędników konsularnych. Polskie wychodźstwo przestało spoglądać z dystansem na konsula, jako przedstawiciela wrogiego aparatu państwowego.

W Polsce na początku lat osiemdziesiątych XX wieku obowiązywała w ówczesnym czasie wciąż przestarzała i nieaktualna ustawa o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów z 1924 r. ³². Stan polskiego prawa konsularnego okresu PRL był nieadekwatny do przepisów prawa międzynarodowego, co stwarzało potrzebę wprowadzenia zmian w polskim ustawodawstwie wewnętrznym i dostosowania go do wymogów prawa międzynarodowego oraz nowych potrzeb społecznych i gospodarczych państwa.

We wrześniu 1981 r. Polska ratyfikowała Konwencję Wiedeńską o stosunkach konsularnych ³³. Konwencja Wiedeńska stanowiła pierwszą kodyfikację międzynarodowego prawa konsularnego o zasięgu powszechnym ³⁴.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. powstała przed zakończeniem zimnej wojny, stanowiąc niejako pierwszy zwiastun rozluźnienia stosunków międzynarodowych. Podpisujące ją państwa - strony wyraziły dążenie do nawiązania przyjaznych stosunków bez względu na dzielące je różnice w systemach politycznych i społecznych. Wprawdzie Konwencja Wiedeńska nie ogranicza swobody państw w kształtowaniu stosunków wzajemnych, ale wiele z nich nie widzi potrzeby regulowania niektórych kwestii w umowach dwustronnych, albo zupełnie

³¹ T. Joniec, *Polska...*, s. 88.

³² Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944.

³³ Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. została ratyfikowana przez Polskę 17 września 1981 r. Dokument ratyfikacyjny złożony został Sekretarzowi Generalnemu ONZ w dniu 13 października 1981 r. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych weszła w życie w stosunku do Polski w dniu 12 listopada 1981 r.; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

³⁴ W 2003 r. jej stronami było 165 państw.

rezygnuje z zawierania takich umów, powołując się bezpośrednio na przepisy Konwencji Wiedeńskiej. Większość państw, w których znajdowały się większe skupiska polonii zostały stronami Konwencji Wiedeńskiej.

Proces porządkowania polskich regulacji prawnych rozpoczęto od opracowania przepisów o służbie zagranicznej³⁵. Ratyfikowanie Konwencji Wiedeńskiej przez Polskę miało wpływ na treść nowej polskiej ustawy konsularnej. Ustawa o funkcjach konsułów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 13 lutego 1984 r. zastąpiła przedwojenną ustawę konsularną z 1924 r.³⁶. Część postanowień polskiej ustawy konsularnej, także w odniesieniu do instytucji konsula honorowego, stanowi bezpośrednie odzwierciedlenie rozwiązań Konwencji Wiedeńskiej. Podkreślić warto, że ustawa ta obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Ustawa ta potwierdziła dopuszczalność wykorzystywania instytucji konsula honorowego w utrzymywanych przez Polskę stosunkach konsularnych. Akt ten stworzył podwaliny dla przywrócenia instytucji konsula honorowego do polskiej praktyki konsularnej, poprzez rozstrzygnięcie podstawowych dla omawianej instytucji kwestii i zagadnień o znaczeniu praktycznym.

Konsulem honorowym może być obywatel polski zamieszkały w państwie przyjmującym, obywatel państwa przyjmującego, a także obywatel państwa trzeciego³⁷. Przepisy ustawy określiły ogólne wymagania, jakie winien spełnić kandydat na stanowisko konsula honorowego. Winna to być osoba, która posiada wysoki autorytet, ciesząca się zaufaniem oraz dająca rękojmię wykonywania powierzonych mu funkcji zgodnie z interesami państwa polskiego. Honorowy urzędnik konsularny podlega kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego, a bezpośredni nadzór nad konsulem honorowym sprawuje konsul zawodowy właściwy terytorialnie.

Ponieważ to konsul honorowy ponosi koszty prowadzenia działalności konsularnej, powinien być dobrze sytuowany i niezależny finansowo. Dobrze, by zajmował wysokie miejsce w hierarchii społecznej, gospodarczej, czy kulturalnej państwa przyjmującego. Najczęściej godność konsula honorowego jest powierzana osobom z kręgów handlowo-gospodarczych, ale nierzadko konsulem honorowym jest lekarz, adwokat, czy działacz polonijny. Konsulem honorowym nie może zostać

³⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej; (Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1403).

³⁶ Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823.

³⁷ Teoretycznie istnieje możliwość ustanowienia polskim konsulem honorowym osoby, która nie ma żadnego obywatelstwa tzw. apatrydy.

osoba pełniąca już funkcje urzędnika, czy funkcjonariusza państwowego w państwie przyjmującym, lub osoba reprezentująca państwo trzecie.

Na mocy postanowień ustawy o funkcjach konsułów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przyjęto rozwiązanie, pozwalające powoływać Ministrowi Spraw Zagranicznych honorowych urzędników konsularnych we wszystkich klasach, jakie przewiduje dla konsułów zawodowych Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r.³⁸ Zakres funkcji konsula honorowego ograniczony został w stosunku do obowiązków powierzanych zawodowym urzędnikom konsularnym. Minister Spraw Zagranicznych winien określić zakres funkcji powierzanych honorowemu urzędnikowi konsularnemu każdorazowo w akcie powołania, a katalog tych czynności uzależniony jest od potrzeb miejscowych i może obejmować różnorodne obowiązki.

Należy zwrócić uwagę, że zakres powierzonych konsulowi honorowemu funkcji może zostać później zmieniony. Zmienione mogą być również granice wyznaczonego przez Ministra Spraw Zagranicznych w akcie powołania okręgu konsularnego. Konsul honorowy może działać na rzecz rozwoju przyjaznych stosunków oraz współpracy gospodarczej, kulturalnej i naukowo-technicznej pomiędzy Polską a państwem przyjmującym, udzielać opieki i pomocy obywatelom polskim przybywającym na terytorium państwa przyjmującego, wykonywać czynności z zakresu ochrony praw i interesów obywateli polskich, udzielać pomocy polskim statkom oraz członkom ich załóg, a także propagować turystykę do Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczegółowe rozwiązania w kwestii współpracy nawiązywanej przez konsułów określiło zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 lipca 1985 r. w sprawie funkcji konsułów w zakresie rozwijania i pogłębiania współpracy gospodarczej, naukowo-technicznej i kulturalnej między Polską a państwem przyjmującym³⁹. Zakres tej współpracy określały dwustronne umowy o współpracy kulturalnej, gospodarczej, naukowej, czy technicznej, zawierane pomiędzy zainteresowanymi państwami.

Wejście w życie Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. wpłynęło nie tylko na ustawodawstwo wewnętrzne, ale i na treść zawieranych przez Polskę dwustronnych konwencji konsularnych. W konsularnych umowach

³⁸ Konsul generalny, konsul, wicekonsul i agent konsularny.

³⁹ M. P. 1985, Nr 23, poz. 177.

dwustronnych okresu transformacji ustrojowej coraz częściej zaczęto zamieszczać regulacje odnoszące się bezpośrednio do instytucji konsula honorowego oraz do postanowień Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. odnoszących się do honorowych urzędników konsularnych.

Pierwszą konwencją konsularną, w której dopuszczono przyjmowanie i ustanawianie konsułów honorowych w stosunkach wzajemnych była polsko-tunezyjska konwencja konsularna z 1985 r. Wprawdzie konwencja ta nie formułowała wprost przyzwolenia na wykorzystanie instytucji konsula honorowego, ale jako jedyna nie zawierała postanowień nakazujących konsulowi honorowemu posiadania obywatelstwa państwa wysyłającego, ani nie formułowała zakazu prowadzenia przez niego dodatkowej działalności zarobkowej. Art. 32 konwencji z Tunezją stanowi, że członkowie urzędu konsularnego będący obywatelami państwa przyjmującego i zamieszkujący na stałe w tym państwie nie korzystają z przywilejów i immunitetów przewidzianych w niniejszej konwencji ⁴⁰. Za członków urzędu konsularnego uznaje się również urzędników konsularnych wraz z kierownikiem urzędu konsularnego. Przyjęcie takich rozwiązań oraz zawarcie powyższej umowy konsularnej w czasie następującym bezpośrednio po uchwaleniu ustawy o funkcjach konsułów RP z 1984 r. pozwala przyjąć, iż konwencja ta jako pierwsza dopuszcza stosowanie instytucji konsula honorowego we wzajemnych stosunkach konsularnych.

Dla przywrócenia konsula honorowego do polskiej praktyki konsularnej zasadnicze znaczenie odegrało wydanie aktu wykonawczego do ustawy konsularnej, tj. zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 kwietnia 1986 r. w sprawie konsułów honorowych ⁴¹. Zarządzenie to regulowało tryb powoływania konsułów honorowych, ich kategorie, zakres przyznawanych funkcji konsularnych oraz zasady wyznaczania okręgów konsularnych, tym samym określając procedury umożliwiające stosowanie instytucji konsula honorowego w polskiej praktyce konsularnej. Akt ten wprowadził uregulowania oparte w większej części na zasadach zawartych w Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., przy jednoczesnym uwzględnieniu obowiązujących w omawianym zakresie zwyczajów międzynarodowych.

⁴⁰ Konwencja konsularna z dnia 6 marca 1985 r. zawarta między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Tunezyjską; (Dz. U. 1986, Nr 40, poz. 194).

⁴¹ M. P. 1986, Nr 13, poz. 93.

Podkreślić należy, iż zarządzenie to zastąpiono później zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 marca 1993 r., które utraciło z kolei moc w wyniku wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych⁴². Zarządzenie to powróciło do przedwojennych rozwiązań prawnych i dopuściło możliwość skierowania do pracy w kierowanym przez urzędnika honorowego urzędu konsularnego zawodowego urzędnika lub pracownika konsularnego.⁴³ W pozostałych kwestiach nie wprowadzało ono poważnych zmian w dotychczasowych regulacjach prawnych. W chwili obecnej kwestia trybu mianowania konsula honorowego nie jest uregulowana prawnie i wynika z wieloletniej praktyki konsularnej w tym przedmiocie.

Przepisy wykonawcze stanowiły, że konsulowi honorowemu nie przyznaje się wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji konsularnych oraz uprawnień przewidzianych przez polskie przepisy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Nadto konsul honorowy sam ponosi koszty związane z wykonywaniem swych funkcji, w tym koszty najmu lokalu i zatrudnianego przez siebie personelu. Warto podkreślić, że okręg konsularny konsula honorowego jest wyznaczany w akcie powołania i nie może obejmować siedziby zawodowego urzędu konsularnego.

Kolejne dwustronne umowy konsularne zawierane przez Polskę w latach dziewięćdziesiątych XX wieku potwierdzały powrót Polski do wykorzystywania konsula honorowego w realizacji zadań polityki zagranicznej. Polsko-rumuńska konwencja konsularna zawarta dnia 25 stycznia 1993 r. upoważniała oba państwa do mianowania i przyjmowania konsulów honorowych oraz stosowania wobec nich przepisów rozdziału III Konwencji Wiedeńskiej. Postanowienia powyższej konwencji dopuszczają powołanie na stanowisko konsula obywatela polskiego, rumuńskiego lub państwa trzeciego⁴⁴. Podobne rozwiązania można odnaleźć w

⁴² Dz. U. 1999, Nr 96, poz. 1123.

⁴³ § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie konsulów honorowych RP; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229);

⁴⁴ Art. 12 konwencji konsularnej między Rzeczpospolitą Polską a Rumunią z dnia 25 stycznia 1993 r.; (Dz. U. 1994, Nr 29, poz. 104).

konwencjach konsularnych zawartych przez Polskę z Mołdową⁴⁵, Uzbekistanem⁴⁶, czy Chorwacją⁴⁷.

Większość konwencji konsularnych okresu PRL zawierała postanowienia nakładające na urzędnika konsularnego obowiązek posiadania obywatelstwa państwa wysyłającego oraz zakaz wykonywania dodatkowej działalności zarobkowej⁴⁸. Takie sformułowanie nie wyrażało wprawdzie *expressis verbis* zakazu powoływania i przyjmowania konsułów honorowych w stosunkach wzajemnych, ale faktycznie eliminowało instytucję konsula honorowego z praktyki konsularnej. Przyjmowano, iż wymóg posiadania obywatelstwa państwa przyjmującego, czy zakaz wykonywania działalności dodatkowej, odnosiły się do wszystkich kategorii urzędników konsularnych (zawodowych i honorowych).

Część dwustronnych konwencji konsularnych okresu PRL obowiązuje nadal⁴⁹. Wobec faktu, że żadna z konwencji zawartych przed transformacją ustrojową nie eliminowała bezpośrednio instytucji konsula honorowego, te same rozwiązania, które wcześniej stanowiły podstawę wykluczenia instytucji konsula honorowego ze stosunków międzynarodowych, stały się podstawą przywrócenia go do praktyki konsularnej. Poprzez przyjęcie odmiennej interpretacji uznano, że postanowienia tych konwencji nie dotyczą konsułów honorowych, a formułowane w nich zakazy odnoszą się wyłącznie do zawodowych urzędników konsularnych.

Samo uchwalenie ustawy o funkcjach konsułów RP z 1984 r. nie skutkowało natychmiastowym przywróceniem instytucji konsula honorowego do polskiej praktyki konsularnej okresu transformacji ustrojowej. W 1984 r. Polska posiadała 34 konsulaty, ale nie było wśród nich honorowych urzędów konsularnych (28 konsulatów generalnych, 6 konsulatów)⁵⁰.

Przez pewien okres brak było przepisów wykonawczych, które określałyby tryb wyboru kandydata na stanowisko konsula honorowego, procedury mianowania

⁴⁵ Art. 10 dwustronnej konwencji konsularnej zawartej dnia 15 listopada 1994 r. między Rzeczpospolitą a Republiką Mołdową; (Dz. U. 1998, Nr 43, 255).

⁴⁶ Art. 10 dwustronnej konwencji konsularnej zawartej dnia 11 stycznia 1995 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Uzbekistanu; (Dz. U. 197, Nr 33, poz. 197).

⁴⁷ Art. 11 dwustronnej konwencji konsularnej zawartej dnia 21 lutego 1995 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Chorwacji; (Dz. U. 1997, Nr 127, poz. 815).

⁴⁸ Takie regulacje zawierają dwustronne konwencje konsularne, jakie Polska zawarła z Bułgarią, Algierią, Finlandią, Mongolią, Turcją, Węgrami itd.

⁴⁹ Przykładowo nadal obowiązują konwencje: polsko- belgijska z 1972 r., polsko – francuska z 1977 r., polsko- mongolska z 1973 r.

⁵⁰Z. Czubiński, *Instytucja konsula honorowego w polskim prawie konsularnym i polskiej praktyce*, Zeszyty Naukowe UJ, Prace z Zakresu Nauk Politycznych 1987, z. 31, s. 19.

honorowego urzędnika honorowego, sposób utworzenia konsulatu honorowego, czy zatrudniania personelu takiej placówki konsularnej. Te przeszkody natury faktycznej spowolniły proces przywrócenia instytucji konsula honorowego do polskiej praktyki konsularnej.

W kolejnych latach wydany został, wspomniany wyżej, akt wykonawczy do ustawy konsularnej tj. zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsulów honorowych z dnia 22 kwietnia 1986 r., które rozstrzygnęło szereg kwestii mających istotne znaczenie dla praktycznego stosowania instytucji konsula honorowego w służbie zagranicznej (nieodpłatność wykonywanych przez urzędnika honorowego funkcji konsularnych, tryb mianowania konsulów honorowych itp.)⁵¹.

Pierwsze próby powrotu przez państwa socjalistyczne do praktyki ustanawiania i przyjmowania konsulów honorowych zauważyć można już było w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku. Z postępującym procesem przemian ustrojowych i gospodarczych większość państw byłego obozu socjalistycznego powróciła do praktyki przyjmowania i ustanawiania honorowych urzędów konsularnych w stosunkach konsularnych. Instytucja konsula honorowego przywrócona została na Węgrzech, czy w Czechosłowacji.⁵²

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku po transformacji ustrojowej, jaka dokonała się w tych państwach, nastąpił silny rozwój omawianej instytucji. Wiązało się to z otwarciem granic, położeniem nacisku na rozwój handlu międzynarodowego, ale i ciężką sytuacją finansową. Przestano traktować konsula honorowego, jako potencjalne zagrożenie dla interesów państwa wysyłającego, a zaczęto podkreślać jego liczne zalety i zwracać uwagę na korzyści, nie tylko natury finansowej, które państwo ustanawiające może czerpać z tej instytucji.

Do polskiej praktyki konsularnej instytucja konsula honorowego przywrócona została w 1987 r., z chwilą powołania na stanowisko konsula honorowego Polski na Filipinach Fernando Lisinga, który reprezentował interesy Polskich Linii Oceanicznych⁵³. Jego okręg konsularny obejmował cały obszar Republiki Filipin. W tym samym roku powołano drugiego polskiego konsula honorowego Michele

⁵¹ M. P. 1986, Nr 13, poz. 93; (już nieobowiązujące).

⁵² P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 31.

⁵³ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne konsularne*, Warszawa 2003, s. 416.

Ausiliatrice Gravina. Przedsiębiorca ten (właściciel kilku firm budowlanych, finansowych i plantacji) został konsulem honorowym Polski na Sycylii ⁵⁴.

Od tego momentu zauważyć można ciągły rozwój omawianej instytucji. W 1989 r. Polska posiadała 9 konsulatów honorowych ⁵⁵. W 1993 r. liczba ta wynosiła 167 placówek, z czego 47 było placówkami honorowymi ⁵⁶. W 2005 r. Polska posiadała 309 urzędów konsularnych, w tym 136 urzędów zawodowych i 173 urzędów kierowanych przez konsulów honorowych ⁵⁷. W roku 2007 liczba honorowych urzędów konsularnych przewyższyła liczbę zawodowych placówek konsularnych i wydaje się, iż zjawisko to ma charakter stały.

Przeobrażenia gospodarcze i reformy demokratyczne okresu transformacji ustrojowej doprowadziły do zmiany stosunku Polonii w odniesieniu do urzędów konsularnych. Przestano postrzegać je jako reprezentanta wrogiej władzy. Konsulowie zostali zaakceptowani jako łącznicy pomiędzy polskimi obywatelami przebywającym za granicą a państwem ojczystym.

Nowe warunki sprzyjały rozwojowi stosunków gospodarczych, handlowych, kulturalnych i naukowych pomiędzy państwem przyjmującym a wysyłającym. Po zmianie ustrojowej ujawniły się braki polskiej sieci konsularnej, w szczególności zbyt mała liczba placówek w miejscach dużego skupienia Polonii i mniejszości polskiej. Instytucja konsula honorowego pozwalała na wyrównanie tych braków w stosunkowo krótkim czasie i przy niewielkich nakładach pieniężnych.

⁵⁴ W. S. Staszewski, *Instytucja konsula honorowego we współczesnym prawie i praktyce polskiej*, Prawo – Administracja - Kościół 2000, nr 4, s. 134.

⁵⁵ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 37.

⁵⁶ W. S. Staszewski, *Instytucja...*, s. 134.

⁵⁷ Raport konsularny z 2006 r.

5. 2. INSTYTUCJA KONSULA HONOROWEGO W POLSKIEJ PRAKTYCE KONSULARNEJ PO ZMIANIE USTROJOWEJ

W ostatnich latach zauważyć można wzrost aktywności konsułów honorowych, w szczególności w zakresie udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim przebywającym za granicą. Honorowi urzędnicy konsularni odgrywają coraz większą rolę w przedmiocie promocji naszego państwa na arenie międzynarodowej. Do podstawowych obowiązków konsula honorowego należy nawiązywanie i pielęgnowanie kontaktów gospodarczych z państwem przyjmującym, w szczególności ułatwianie warunków dla rozwoju polskiego eksportu oraz współpraca naukowa i kulturalna z państwem, udzielanie informacji o możliwościach współpracy pomiędzy państwem wysyłającym a Polską, czy propagowanie turystyki do Polski.

Konsul honorowy organizuje imprezy kulturalne, które mogą pomóc w promocji państwa wysyłającego oraz udziela pomocy przy ich organizacji. Zakresem obowiązków konsula honorowego objęta jest ochrona praw i interesów państwa wysyłającego, ochrona obywateli tego państwa oraz opieka konsularna nad polskimi obywatelami, a w tym nad osobami zatrzymanymi, aresztowanymi lub pozbawionymi wolności osobistej.

Nawiązanie stosunków konsularnych uzależnione jest od wzajemnej zgody państw. Utworzenie urzędu konsularnego państwa wysyłającego (w tym urzędu honorowego) wymaga zgody ze strony państwa przyjmującego. Najczęściej ustanowienie polskiej placówki konsularnej za granicą związane jest z wyrażeniem zgody przez władze polskie na utworzenie urzędu konsularnego danego państwa na obszarze Polski⁵⁸. Uznawanie instytucji konsula honorowego w stosunkach konsularnych, jak zaznaczono już wcześniej, pozostawiono w gestii poszczególnych państw.

⁵⁸ T. Joniec, *Polska...*, s. 68.

Działalność konsulów honorowych stanowi uzupełnienie zawodowej sieci konsularnej, odciażając i wspomagając w wykonywaniu zadań konsularnych urzędników zawodowych. Dzięki wykorzystaniu instytucji konsula honorowego w służbie konsularnej umożliwiono bezpośredni i systematyczny kontakt z przedstawicielami państwa wysyłającego większej liczbie obywateli polskich, co wpływa na zapewnienie lepszej pomocy i ochrony prawnej osób opuszczających granice kraju.

Ilość konsulatów honorowych w poszczególnych regionach uzależniona jest od liczebności obywateli polskich zamieszkujących na danym obszarze, natężenia kontaktów gospodarczych z przedstawicielami miejscowego przemysłu i handlu oraz szeregu innych czynników, wpływających na rangę interesów RP w danym państwie, czy regionie.

W wyniku przeobrażeń ustrojowych i gospodarczych polska emigracja stała się głównym podmiotem, którego potrzeby uwzględniane są w działalności polskich placówek konsularnych. Honorowe urzędy konsularne ustanawiane są w miejscowościach lub okręgach, gdzie są znaczne skupiska osób pochodzenia polskiego, czy w portach odgrywających rolę w nawiązywaniu międzynarodowej współpracy gospodarczej, kulturalnej, czy turystycznej z państwem wysyłającym.

Często wybór miejsca utworzenia honorowej placówki konsularnej podyktowany jest znacznym oddaleniem danej miejscowości, czy regionu od miejsca położenia konsulatu zawodowego, co utrudnia kontakt obywateli polskich przebywających za granicą z zawodowym urzędem konsularnym, czy ambasadą RP.

Zarówno placówki dyplomatyczne, jak i konsularne (honorowe i zawodowe) podlegają Ministrowi Spraw Zagranicznych, przy czym nadzór bezpośredni nad działalnością konsula wykonywany jest przez kierownika właściwej terytorialnie zawodowej placówki⁵⁹.

Wprawdzie pierwsi dwaj polscy konsulowie honorowi powołani zostali w 1987 r., to jednak na szerszą skalę instytucja konsula honorowego zaczęła być wykorzystywana w polskiej praktyce konsularnej dopiero po okresie transformacji ustrojowej.

Od chwili powrotu polskiej praktyki konsularnej do wykorzystywania instytucji konsula honorowego, zauważyć można ciągły rozwój omawianej instytucji i wzrost

⁵⁹ Art. 8 ustawy o funkcjach konsulów RP; (Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).

znaczenia tej instytucji dla realizacji zadań polityki zagranicznej. Wprawdzie w 1988 r. nie ustanowiono żadnego polskiego konsulatu honorowego, ale już w 1989 r. działało 9 honorowych urzędów konsularnych (ogólna liczba urzędów konsularnych wynosiła 122 placówki). Placówki te działały w następujących państwach: w Luksemburgu (1), na Malcie (1), we Włoszech (2 - w Genui i Katanii), na Islandii (1), w Argentynie (1), w Brazylii (2) oraz na Filipinach (1) ⁶⁰.

W 1990 r. liczba polskich urzędów konsularnych wynosiła 125 placówek. Nadal rozbudowywano sieć polskich konsulatów kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych. Honorowi urzędnicy konsularni kierowali 13 placówkami konsularnymi ⁶¹.

W 1993 r. za granicą funkcjonowało 167 polskich urzędów konsularnych, w tym 47 konsulatów honorowych. Najwięcej honorowych urzędników konsularnych pełniło funkcje w Europie (20 placówek) oraz w Ameryce Południowej (14 placówek). Większość z nich ustanowiono w randze konsulatu, tylko urząd w stolicy Nepalu Katmandu funkcjonował jako konsulat generalny ⁶².

W kolejnych latach liczba ta wzrastała i w 1993 r. Polska posiadała 51 honorowych urzędów konsularnych ⁶³.

W latach 1990 – 1995 najwięcej konsularnych placówek honorowych działało w krajach, w których były największe skupiska Polonii i mniejszości polskiej (Brazylia, Francja, Niemcy). Na marginesie warto wspomnieć, że przez Polonię rozumieć należy Polaków, którzy wyemigrowali z kraju oraz ich potomków, którzy zachowują więź z krajem pochodzenia, jego tradycją i spuścizną kulturową. Mianem mniejszości określa się osoby zamieszkujące na obszarze obcego państwa, które przed wiekami należało do Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto zwrócić uwagę, iż przejawem wzrostu znaczenia konsula honorowego w realizacji zadań państwa wysyłającego było zorganizowanie w październiku 1994 r. w Warszawie zjazdu konsulów honorowych RP. Spotkanie miało uroczysty charakter i połączone było z wręczeniem nominacji nowo mianowanym konsulom honorowym RP. W spotkaniu tym wzięli udział reprezentanci ówczesnych władz państwowych, a tematem konferencji była promocja gospodarki i kultury polskiej za

⁶⁰ T. Joniec, *Polska...*, s. 78.

⁶¹ Tamże: s. 69.

⁶² W. S. Staszewski, *Wykorzystanie instytucji konsula honorowego w obrocie międzynarodowym*, *Przegląd Politologiczny* 2000, Nr 3-4, s. 26.

⁶³ W. S. Staszewski, *Instytucja...*, s. 135.

granicą oraz rozwój współpracy z instytucjami w kraju ⁶⁴. Spotkanie stawiało sobie za cel wzajemne poznanie, przedstawienie wniosków dotyczących zmian w obowiązującym ustawodawstwie i problemami, z jakim najczęściej spotykają się w trakcie wykonywania obowiązków konsularnych w państwie przyjmującym ⁶⁵.

W Warszawie w październiku 1998 r. odbyło się Europejskie Spotkanie Konsulów Honorowych RP. Oprócz wręczenia nominacji nowo mianowanym konsulom honorowym, spotkanie poświęcone zostało zagadnieniom integracji Polski z Unią Europejską oraz roli aparatu konsularnego w polskiej polityce zagranicznej ⁶⁶. Część obrad poświęcano na zagadnienia dotyczące promocji służby konsularnej tak w kraju, jak i za granicą ⁶⁷.

Tendencje rozwojowe instytucji konsula honorowego w kolejnych latach nie ulegały zmianom. Polska stopniowo rozszerzała honorową sieć konsularną, doceniając korzyści, jakie przynosi państwu wysyłającemu wykorzystywanie instytucji konsula honorowego w stosunkach międzynarodowych.

Rzeczpospolita Polska posiadała w 1995 r. 70 konsulatów kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych. Większość honorowych placówek konsularnych prowadziła działalność w Europie (27), Ameryce Południowej i Środkowej (19) oraz Afryce i Bliskim Wschodzie (9).

Zaskakująco mała wydaje się ilość honorowych urzędów konsularnych w miejscu największego skupienia polonii tj. Ameryce Północnej (5). Podobnie niewielka liczba dotyczyła polskich honorowych urzędów konsularnych w Australii i Nowej Zelandii (2) ⁶⁸. Warto przypomnieć, że Stany Zjednoczone tradycyjnie opierają swoją służbę konsularną na sieci zawodowych urzędów konsularnych. Państwo to przyjmuje wprawdzie konsulów honorowych innych krajów, ale nie ustanawia swoich honorowych urzędników konsularnych na terytorium państw obcych. Podobna praktyka stosowana jest przez Australię i Nową Zelandię. Co ciekawe, większość konsulatów ustanawianych na obszarze Stanów Zjednoczonych ma

⁶⁴ Marszałek Senatu RP A. Struzik, Prezes Rady Ministrów RP W. Pawlak.

⁶⁵ W. S. Staszewski, *Wykorzystanie...*, s. 26.

⁶⁶ Nominacje wręczył ówczesny Minister Spraw Zagranicznych prof. B. Geremek, który otworzył spotkanie i wygłosił wykład o roli konsulów honorowych w realizacji zadań polskiej polityki zagranicznej; Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej M. Karasińska – Fendler, Sekretarz Stanu J. Kułakowski, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej J. Janiszewski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki J. Koczurba, Podsekretarz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych R. Sikorski.

⁶⁷ Tamże: s. 27.

⁶⁸ W. S. Staszewski, *Instytucja...*, s. 135.

charakter honorowy. Przykładowo, na 1514 urzędów konsularnych ustanowionych w Stanach Zjednoczonych w 1985 r. przypadało 1012 honorowych placówek konsularnych⁶⁹.

W 1997 r. za granicą funkcjonowało 97 polskich konsulatów honorowych, z czego 4 utworzono w randze konsulatów generalnych, pozostałe miały rangę konsulatu⁷⁰. Pomimo szybkiego rozwoju instytucji konsula honorowego na świecie, przychylnego stanowiska władz polskich wobec stosowania tej instytucji w praktyce konsularnej oraz złożenia wielu wniosków przez państwa obce w sprawie utworzenia nowych konsulatów honorowych, w 1998 r. nie ustanowiono żadnych nowych honorowych placówek konsularnych⁷¹.

Liczba ta w kolejnych latach utrzymywała się na podobnym poziomie i w 1999 r. Polska posiadała 106 honorowych urzędów konsularnych, które funkcjonowały w 67 państwach świata⁷².

W ostatnich latach zauważyć można silny rozwój instytucji konsula honorowego. Zjawisko to można tłumaczyć wzrostem gospodarczym tych lat, lepszą sytuacją finansową obywateli, która spowodowała wzrost wyjazdów turystycznych za granicę oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Z chwilą włączenia RP w granice unijne obywatele polscy znajdują nowe miejsca zatrudnienia, zamieszkania i nawiązują częściej kontakty handlowe z podmiotami zagranicznymi, co wzmacnia konieczność ochrony i pomocy prawnej ze strony urzędów konsularnych.

W 2002 r. sieć polskich urzędów konsularnych na świecie wynosiła 276 konsulatów. Na tę liczbę przypadało 142 urzędy, które kierowane były przez honorowych urzędników konsularnych⁷³.

W 2003 r. Polska posiadała za granicą 285 urzędów konsularnych, w tym 135 urzędów zawodowych i 150 honorowych placówek konsularnych⁷⁴. W roku 2003 odbył się zjazd konsulów honorowych RP o charakterze regionalnym, na którym

⁶⁹ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 31.

⁷⁰ B. Wizimirska, *Instytucja konsulów honorowych w polskiej praktyce konsularnej*, Roczniki Polskiej Polityki Zagranicznej 1998, s. 344.

⁷¹ Pod koniec 1997 r. 39 wniosków państw obcych w sprawie utworzenia na obszarze Polski konsulatów kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych, czekało na rozpoznanie; por. B. Wizimirska, *Instytucja...*, s. 344.

⁷² Zob. Wykaz konsulów honorowych akredytowanych w RP (stan na 1 lutego 1999 r.), w: P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 31.

⁷³ Raport konsularny z 2003 r.

⁷⁴ Utworzono 10 nowych urzędów konsularnych kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych RP: w Calgary i Edmonton (Kanada), w Kłkucie (Indie), w Kigali (Ruanda), w Kłajpedzie (Litwa), w Liptowskim Mikulaszu (Słowacja), w Novo Mesto (Słowenia), w Portland (USA), Saint Helier (Wielka Brytania) oraz w Vina del Mar (Chile); Raport konsularny z 2004 r.

spotkali się konsulowie wykonujący swoje funkcje w państwach Afryki, Bliskiego Wschodu, Azji, Pacyfiku oraz Kanady i USA. W spotkaniu tym uczestniczyło 31 polskich konsulów honorowych z 24 państw, co pozwoliło na nawiązanie kontaktów oraz wymianę poglądów i ocenę stopnia realizacji ich zadań, a także współpracy z zawodowymi urzędami konsularnymi i dyplomatycznymi. Przedmiotem obrad objęto najistotniejsze problemy i zadania polskiej służby konsularnej oraz najważniejsze zagadnienia polskiej polityki zagranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy ekonomiczno-handlowej.

Wśród ogólnej liczby konsulatów, które posiadała w 2004 r. Polska, było 160 urzędów honorowych. W tym samym roku na świecie funkcjonowało 136 polskich zawodowych urzędów konsularnych ⁷⁵. O wzmocnieniu procesu uzupełniania służby konsularnej honorowymi urzędnikami konsularnymi świadczyć może fakt, że w 2004 r. ustanowiono 11 nowych urzędów konsularnych ⁷⁶.

W 2005 r. liczba zawodowych placówek konsularnych nie uległa zmianie (136). Liczba honorowych urzędów konsularnych wzrosła do 173 placówek. Przez okres 2004 – 2005 ustanowiono 13 nowych honorowych urzędów konsularnych, w tym 7 placówek w państwach europejskich ⁷⁷.

Wyżej wskazane tendencje w praktyce wykorzystywania instytucji konsula honorowego w polskiej służbie konsularnej nie uległy zbyt dużym zmianom. Zauważyć można niewielki spadek liczby konsulów honorowych RP w państwach obcych. W chwili obecnej Polska posiada na świecie 152 konsulatory honorowe, w tym dwa nieobsadzone w Recife (Brazylia) i w Acapulco (Meksyk) ⁷⁸. Jeśli w najbliższym czasie powyższe stanowiska nie zostaną obsadzone konsulatory te ulegną likwidacji. Jak wynika z praktyki konsularnej wyłonienie kandydata na wakujące stanowisko konsula honorowego jest trudne i często kończy się niepowodzeniem.

Wyraźnie można zauważyć, że w ostatnich latach liczba zawodowych urzędów konsularnych stała się mniejsza aniżeli placówek honorowych. Liczba zawodowych urzędów konsularnych utrzymuje się na tym samym poziomie, podczas gdy odnotować można silny rozwój sieci honorowych placówek konsularnych.

⁷⁵ Raport konsularny 2004 r.

⁷⁶ USA (3), Wybrzeże Kości Słoniowej (1), Kolumbia (1), Belize (1), Austria (1), Mauretania (1), Szwecja (2), Hiszpania (1).

⁷⁷ Raport konsularny 2005 r.

⁷⁸ Stan na 2 lutego 2007 r.

Polskie honorowe urzędy konsularne ustanawiane są w szczególności w tych krajach, w których Polska nie ma zawodowych placówek konsularnych. Najwięcej honorowych urzędów konsularnych funkcjonuje w krajach Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej oraz w rejonie Pacyfiku, ale i w państwach europejskich, gdzie uzupełniają skutecznie sieć zawodowych urzędów konsularnych ⁷⁹.

Przepisy ustawy o funkcjach konsulów RP z 1984 r. określiły ogólne wymagania, jakie winien spełnić kandydat na stanowisko konsula honorowego. Winna to być osoba, która posiada wysoki autorytet, ciesząca się zaufaniem oraz dająca rękojmię wykonywania powierzonych mu funkcji zgodnie z interesami państwa polskiego. Ponieważ to konsul honorowy ponosi koszty prowadzenia działalności konsularnej, elementem koniecznych dla należytego wykonywania funkcji konsularnych jest jego niezależność finansowa, która pozwala podjąć mu społecznie działalność konsularną bez angażowania środków budżetu państwa.

Kwestia właściwego doboru osoby na stanowisko konsula honorowego odgrywa zasadniczą rolę dla należytego wykonywania funkcji konsularnych przez urzędnika honorowego. Oceny szefów placówek dyplomatycznych i zawodowych placówek konsularnych wskazują na dobry poziom wykonywanych przez konsulów honorowych czynności ⁸⁰. Elementem, który ma wpływ na złą ocenę działalności honorowych urzędników konsularnych jest ich podeszły wiek oraz brak dokładnej i obiektywnej selekcji kandydatów na stanowisko konsula honorowego, co skutkuje niskim poziomem wykonywanych funkcji konsularnych.

Jak zaznaczono wcześniej, polskie prawo wewnętrzne nie wprowadza ograniczeń wiekowych dla honorowego pełnienia obowiązków konsularnych. Przyjęcie takiego rozwiązania nie jest korzystne dla sprawnej realizacji zadań konsularnych i powoduje zawyżenie średniej wiekowej konsulów honorowych. Polskie przepisy prawa konsularnego winny wprowadzać granicę wiekową dla sprawowania urzędu konsula honorowego. Rozwiązania te powinny być na tyle elastyczne, aby dopuszczać uwzględnienie sytuacji wyjątkowych, w których rygorystyczne

⁷⁹ Cotonou (Benin), Antananarivo (Madagaskar), Lusaka (Zambia), La Paz (Boliwia), Katmandu (Nepal), Port Moresby (Papua Nowa Gwinea), Kłombo (Sri Lanka), Quito (Ekwador), Gwatemala (Gwatemala), Reykiawik (Islandia), Luksemburg (Luksemburg).

⁸⁰ W 2004 r. według ocen szefów placówek dyplomatycznych i konsulatów zawodowych 30 konsulów honorowych wypełniało swoje obowiązki bardzo dobrze, 74 dobrze, 20 uzyskało oceny dostateczne, 14 urzędników honorowych oceniono negatywnie (ocena ta nie obejmowała wszystkich konsulów honorowych, ponieważ część z nich nie nadesłała odpowiednich dokumentów, a część nie podlegała ocenie ze względu na krótki staż na zajmowanym stanowisku).

stosowanie tego rodzaju ograniczeń byłoby niekorzystne dla interesów państwa polskiego.

Na stanowisko konsula honorowego powołuje się najczęściej osoby zajmujące wysokie miejsce w hierarchii społecznej, gospodarczej, czy kulturalnej państwa przyjmującego. Ważnym czynnikiem decydującym o doborze osoby na stanowisko konsula honorowego jest powiązanie z Polską, dlatego nierzadko honorowymi urzędnikami konsularnymi są działacze polonijni.

Godność konsula honorowego jest powierzana osobom należącym do elit handlowo-gospodarczych państwa przyjmującego, ale nierzadko konsulem honorowym jest lekarz, artysta, czy naukowiec. Często na stanowisko konsula honorowego powoływani są prawnicy, w tym najczęściej adwokaci. Tendencja ta wynika z chęci zapewnienia obywatelom polskim przebywającym za granicą wysokiego i profesjonalnego poziomu opieki oraz pomocy prawnej. Ponieważ honorowi urzędnicy konsularni nie podlegają wcześniejszemu przeszkoleniu, powołanie na stanowisko konsula honorowego prawnika, gwarantuje znajomość miejscowych przepisów prawnych i stanowi dodatkowe zabezpieczenie należytego wykonywania powierzonych mu funkcji.

Przykładowo, pełnienie funkcji konsula honorowego RP w stolicy Zambii Lusace powierzono Marii Rozalii Ogonowskiej-Wiśniewskiej, która była właścicielką kliniki lekarskiej, a funkcje konsula honorowego w Monako pełnił Wojciech Fibak, znany polski sportowiec i przedsiębiorca. Stanowisko konsula honorowego w Brazylii, w mieście Victoria, zajmował Adam Emil Czartoryski, będący dyrektorem lokalnej stacji RTV ⁸¹.

Konsulem honorowym może być obywatel polski zamieszkały w państwie przyjmującym, obywatel państwa przyjmującego, a także obywatel państwa trzeciego. Wśród osób powoływanych na stanowisko konsula honorowego tradycyjnie przeważają obywatele państwa przyjmującego. W 2003 roku na 91 działających dyplomatów honorowych (w tym również konsulów honorowych), tylko 3 – 4 było obywatelami państwa obcego, w tym 2 z nich miało także obywatelstwo polskie ⁸².

Polska ustawa o funkcjach konsulów z 1984 r. dopuszcza powołanie konsulów honorowych w tych samych klasach, które przewiduje Konwencja Wiedeńska o

⁸¹ J. Sutor, *Prawo...*, s. 416.

⁸² R. Socha, *Dyplomata niedrogo*, Polityka nr 19(2400) z dnia 10 maja 2003, s. 78.

stosunkach konsularnych z 1963 r. dla zawodowych konsularnych⁸³. Minister Spraw Zagranicznych rzadko powołuje konsulów honorowych w randze konsula generalnego, czy wicekonsula, najczęściej mianując ich w randze konsula.

W 1999 r. wśród ponad stu polskich honorowych urzędników konsularnych jedynie 4 było konsulami generalnymi (Katmandu, Manila, Kolombo, Osaka) i ani jednego konsula honorowego w randze wicekonsula⁸⁴. Spośród 142 polskich honorowych urzędów konsularnych funkcjonujących na świecie w 2002 r., tylko 5 placówek prowadziło działalność w randze konsulatu generalnego⁸⁵.

Podobne tendencje zauważyć można było w kolejnych latach. W 2004 r. istniało 149 polskich konsulatów honorowych, w tym 6 w randze konsulatów generalnych⁸⁶. Pod koniec 2005 r. na ogólną liczbę konsulatów honorowych RP w świecie przypadało 6 konsulatów generalnych, 166 konsulatów i 1 wicekonsulat⁸⁷. Do dnia dzisiejszego proporcje te nie uległy większym zmianom i Polska ustanawia w większości honorowe urzędy konsularne w randze konsulatu. Wśród ogólnej liczby konsulatów honorowych RP prowadzących działalność na wszystkich kontynentach Polska posiada 2 honorowe konsulatory honorowe⁸⁸.

Zbliżone proporcje zauważyć można wśród konsulów honorowych państw obcych w Polsce. Państwa wyrażają zgodę na ustanowienie honorowego urzędu konsularnego w takiej klasie, na jaką same uzyskały pozwolenie w danym państwie.

W 1999 r. wśród wszystkich konsulatów honorowych funkcjonujących na terytorium Polski, tylko 4 ustanowiono w randze konsulatu generalnego⁸⁹. W dniu dzisiejszym w Polsce prowadzą działalność 102 honorowe urzędy konsularne⁹⁰. Wśród tej liczby 6 urzędów honorowych ustanowiono w randze konsulatu generalnego, a 5 w randze agencji konsularnych⁹¹. Warto wspomnieć, że niektóre

⁸³ Konsul generalny, konsul, wicekonsul, agent konsularny.

⁸⁴ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 35.

⁸⁵ W randze konsulatu generalnego powołano następujące honorowe urzędy konsularne: Colombo (Sri Lanka), Manila (Filipiny), Katmandu (Nepal), Limassol (Cypr), Osaka (Japonia).

⁸⁶ W randze konsulatu generalnego powołano następujące honorowe urzędy konsularne: Colombo (Sri Lanka), Manila (Filipiny), Katmandu (Nepal), Limassol (Cypr), Manila (Filipiny), Osaka (Japonia); Raport konsularny z 2004 r.

⁸⁷ Raport konsularny z 2005 r.

⁸⁸ Polska posiada honorowy konsulat generalny na Cyprze (Limassol) oraz na Filipinach (Manila).

⁸⁹ W randze konsulatu generalnego powołano następujące honorowe urzędy konsularne: Filipin (w Warszawie), Rumunii (w Gdyni), Islandii (w Sopocie), Sri Lanki (w Warszawie), dwa konsulatory Turcji (w Krakowie i w Poznaniu).

⁹⁰ Stan na 12 lutego 2007 r.

⁹¹ W Polsce funkcjonują następujące generalne konsulatory honorowe: Republiki Białorusi (Białystok), Republika Filipin (Warszawa), Islandii (Gdańsk), Japonia (Kraków), Republika Turcji (Kraków i Poznań). Agencje konsularne kierowane przez honorowych urzędników konsularnych znajdują się w:

państwa nie ustanawiają konsulów honorowych w randze konsulów generalnych. Wśród tych krajów wymienić można Brazylię, Meksyk, czy Wielką Brytanię.

Polska nigdy nie wprowadziła regulacji zakazującej przyjmowania na swoim terytorium konsulów honorowych państw obcych. Sytuacje takie miały charakter wyjątkowy. W 1983 r. było 3 konsulów honorowych państw obcych wykonujących swe funkcje na terytorium Polski (Belgii, Indii, Włoch).

Wzrost zainteresowania nawiązaniem kontaktów gospodarczych i współpracy handlowej z rozwijającymi się aktywnie krajami byłego obozu socjalistycznego odzwierciedlił się zwiększoną aktywnością dyplomatyczną i konsularną państw o obcych w naszym państwie. Dążąc do możliwie jak najbardziej racjonalnego ukształtowania sieci konsularnej państwa obce korzystały chętnie z instytucji konsula honorowego, doceniając w szczególności jej zalety natury finansowej. Po długim okresie, w którym Polska tylko akcydentalnie wyrażała zgodę na przyjęcie konsulów honorowych państw obcych w granicach swego terytorium, powrócono do praktyki udzielania *exequatur* honorowym urzędnikom konsularnym innych krajów.

W 1995 r. w Rzeczypospolitej Polskiej było 23 honorowych urzędów konsularnych państw obcych⁹². W 1999 r. na terytorium Polski funkcjonowało 61 konsulatów honorowych państw obcych⁹³. Liczba ta w kolejnych latach rosła i w 2003 r. odnotowano 91 honorowych urzędników konsularnych państw obcych⁹⁴. W chwili obecnej w Polsce prowadzi działalność 102 konsulów honorowych państw obcych⁹⁵. Liczba ta znacznie przewyższa ilość zawodowych urzędów konsularnych. W granicach państwa polskiego funkcjonuje ogółem 229 konsulatów państw obcych (zawodowych i honorowych).

Konsulaty honorowe w Polsce posiada większość państw, z którymi Polska utrzymuje stosunki konsularne⁹⁶. Warto zwrócić uwagę, iż niektóre z tych państw opierają swoją działalność konsularną w RP wyłącznie na honorowych urzędnikach konsularnych. Przykładowo do takich krajów należy Wielka Brytania, która posiada

Gdańsku, Łodzi, Poznaniu, Wrocławiu oraz Szczecinie. Są to wyłącznie francuskie placówki konsularne.

⁹² W. S. Staszewski, *Instytucja...*, s. 26.

⁹³ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 145.

⁹⁴ Socha R., *Dyplomata...*, s. 78.

⁹⁵ Stan na 12 lutego 2007 r. W liczbę tę włączono 5 agencji konsularnych Francji, które kierowane są przez konsulów honorowych.

⁹⁶ Przykładowo konsulat honorowy w Polsce posiada: Austria, Cypr, Dania, Meksyk, Nowa Zelandia, Francja, Luksemburg, Hiszpania, Ekwador, Panama i itd.

w Polsce 8 urzędów konsularnych ⁹⁷. Wszystkie konsulaty Wielkiej Brytanii prowadzące działalność w naszym państwie kierowane są przez konsulów honorowych ⁹⁸.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało otwarcie nowych rynków pracy, rozwój ruchu turystycznego i wzmożenie kontaktów gospodarczych, naukowych, czy kulturalnych. Zwiększona migracja polskich obywateli związana jest z możliwościami rozpoczęcia nauki za granicą. W realizacji zadań konsularnych instytucja konsula honorowego odgrywa istotną rolę, pomagając w realizacji podstawowego obowiązku państwa, jakim jest opieka nad jego obywatelami.

Wobec narastającej liczby wyjazdów polskich obywateli za granicę, podstawową funkcją konsulów honorowych w ostatnich latach było wykonywanie czynności z zakresu opieki konsularnej, które podejmowali tak na zlecenie zawodowych urzędów konsularnych, jak i z własnej inicjatywy. W przypadku, gdy szybki kontakt z Ambasadą RP, czy konsulem zawodowym jest przejściowo niemożliwy lub znacznie utrudniony, honorowi urzędnicy konsularni udzielają doraźnej pomocy obywatelom polskim za granicą. Pomoc ta przejawia się najczęściej w udzieleniu przez konsula honorowego pomocy finansowej, którą wypłaca z własnych środków.

W hierarchii zadań wykonywanych przez honorowych urzędników konsularnych istotne miejsce zajmują działania konsulów honorowych w przedmiocie współpracy gospodarczej z państwem przyjmującym a Polską oraz promocja polskiej kultury i nauki. Honorowi urzędnicy konsularni udzielają informacji o naszym kraju w swoim okręgu lub środowisku ⁹⁹. Poprzez działania tego typu konsulowie honorowi przyczyniają się aktywnie do poszerzania wiedzy o warunkach inwestycji gospodarczych w naszym kraju, o obowiązujących przepisach prawnych, terenach turystycznych, czy zabytkach w Polsce ¹⁰⁰. Polscy konsulowie honorowi organizują kursy języka polskiego w miejscach swojego urzędowania i zakładają polskie szkoły w okręgach, w których zamieszkują duże skupiska polonijne ¹⁰¹.

⁹⁷ Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Wrocław.

⁹⁸ Stan na 12 lutego 2007 r.

⁹⁹ Dzięki staraniom konsula honorowego RP w Bordeaux podpisana została umowa o współpracy pomiędzy wyższymi uczelniami ze Szczecina i Koszalina a Uniwersytetem w Bordeaux, która finansowana jest z funduszy Rady Regionalnej Gironde. Za jego sprawą otwarto w Bordeaux Ośrodek Promocji Gospodarczej Pomorza Zachodniego.

¹⁰⁰ Przykładowo konsul honorowy RP w Hiszpanii (Walencja) Ramón Sentis Durán organizował i brał udział w licznych sympozjach, wystawach, koncertach i lokalnych programach telewizyjnych, w których promował polską gospodarkę i kulturę.

¹⁰¹ Przykładowo na Uniwersytecie w Bristolu funkcjonują trzy lektorate polskie utworzone przy aktywnym wstawiennictwie i pomocy tamtejszego konsula honorowego RP.

Dzięki działalności honorowych urzędników konsularnych nasila się dwustronna współpraca handlowa pomiędzy przedsiębiorcami miejsca urzędowania konsula honorowego i polskimi podmiotami gospodarczymi. Nierzadko konsulowie honorowi przyczyniają się do zatrudnienia polskich obywateli w przedsiębiorstwach prowadzących działalność w ich okręgach ¹⁰². Konsulowie honorowi występują w obronie obywateli polskich wobec przedstawicieli miejscowych władz, a także odwiedzają zatrzymanych, czy aresztowanych za granicą Polaków.

Instytucja konsula honorowego przynosi polskiej służbie zagranicznej wiele korzyści, szczególnie w zakresie opieki konsularnej i promocji Polski w kraju przyjmującym i stanowi ważne uzupełnienie zawodowej sieci konsularnej. Warto podkreślić, że współpraca pomiędzy zawodowymi urzędnikami konsularnymi i konsulami honorowymi oceniana jest pozytywnie i do tej pory nie odnotowano sytuacji konfliktowych podczas wykonywania przez nich funkcji konsularnych. Konsulowie zawodowi często korzystają z pomocy honorowych urzędników konsularnych, wykorzystując ich doświadczenia i kontakty z miejscowym środowiskiem.

Środowiska polonijne na świecie zauważając korzyści płynące z wykorzystywania instytucji konsula honorowego w stosunkach wzajemnych wielokrotnie postulowały o rozwinięcie polskiej sieci konsulatów honorowych. Na I Kongresie Polonii Ameryki Łacińskiej, który odbył się w dniach 11 – 16 listopada 1993 r. w Buenos Aires w Argentynie i w Punta dei Este w Urugwaju zgłoszono postulat szerszego wykorzystania konsułów honorowych w praktyce międzynarodowej ¹⁰³.

Dla lepszej międzynarodowej współpracy konsularnej organizowane są dwustronne konsultacje konsularne m.in. z USA, Austrią, Republiką Federalną Niemiec. Warto zauważyć, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych zauważa niedostatek polskich placówek konsularnych w niektórych regionach, czy państwach. Szczególną uwagę poświęcono omówieniu problematyki poszerzenia sieci konsulatów honorowych w USA i Kanadzie, gdzie nadal zauważalny jest niedobór urzędów konsularnych. Istnieje potrzeba utworzenia polskich konsulatów honorowych w państwach europejskich, co spowodowane jest coraz większą liczbą polskich obywateli wyjeżdżających z kraju w celach zarobkowych.

¹⁰² Konsul honorowy w Wielkiej Brytanii Ireneusz G. Peszyński w 2004 r. przyczynił się do zatrudnienia przez przedsiębiorstwo przewozowe w Bristolu 32 polskich kierowców.

¹⁰³ T. Joniec, *Polska...*, s. 186.

Przedstawiciele Departamentu Konsularnego i Polonii uczestniczą w spotkaniach z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, czy Urzędem do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców celem wypracowania wspólnych celów, usprawnienia wykonywania zadań konsularnych przez urzędy konsularne oraz efektywnego rozmieszczenia zawodowych kadr konsularnych i konsulów honorowych.

5. 3. SZCZEGÓLNE PRZYPADKI ZASTOSOWANIA INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO

Instytucja konsula honorowego odgrywa istotną rolę w ramach polskiej służby konsularnej. Konsul honorowy wprawdzie pośrednio, ale realizuje zadania polityki zagranicznej państwa na arenie międzynarodowej.

W okresie powojennym instytucja konsula honorowego przez długi okres budziła kontrowersje. Wiele państw socjalistycznych wyeliminowało konsulaty honorowe ze swojego obrotu konsularnego, idąc śladem doktryny i praktyki radzieckiej. Polska po zlikwidowaniu w 1949 r. ostatniej konsularnej placówki honorowej za granicą odstąpiła od praktyki ustanawiania urzędów konsularnych. Polska powojenna oparła sieć konsularną na zawodowych urzędach konsularnych.

Podkreślić należy, że Polska Ludowa nigdy nie poszła śladem innych państw socjalistycznych i nie wprowadziła regulacji prawnych, które eliminowałyby instytucję konsula honorowego. W okresie tym nie obowiązywały regulacje bezpośrednio zakazujące wykorzystywania konsulów honorowych w stosunkach wzajemnych z państwami obcymi¹⁰⁴. Państwo polskie przyjmowało konsulów honorowych państw obcych tylko w wyjątkowych przypadkach¹⁰⁵.

Większość dwustronnych konwencji konsularnych okresu PRL zawierała postanowienia nakładające na urzędnika konsularnego obowiązek posiadania obywatelstwa państwa wysyłającego oraz zakaz wykonywania dodatkowej działalności zarobkowej¹⁰⁶. Zgodnie z przyjętą wykładnią, powyższe wymogi dotyczyły konsulów zawodowych i konsulów honorowych. W ten sposób nie wprowadzono wprawdzie bezpośredniego zakazu powoływania i przyjmowania konsulów honorowych w stosunkach konsularnych, ale faktycznie eliminowało instytucję konsula honorowego z polskiej praktyki konsularnej.

¹⁰⁴ E. J. Pałyga, *Opieka nad Polakami i interesami polskimi z udziałem konsulów honorowych*, Przegląd Polityczny 1979, Nr 4, s. 58.

¹⁰⁵ Do momentu transformacji ustrojowej przyjęto trzech konsulów honorowych: Włoch, Indii i Belgii.

¹⁰⁶ Takie regulacje zawierają dwustronne konwencje konsularne, jakie Polska zawarła z Bułgarią, Algierią, Finlandią, Mongolią, Turcją, Węgrami itd.

Część dwustronnych konwencji konsularnych zawartych przez Polskę obowiązuje nadal. Rozwiązania konwencyjne, które wcześniej stanowiły podstawę eliminacji instytucji konsula honorowego ze stosunków międzynarodowych, stały się podstawą przywrócenia go do praktyki konsularnej. Poprzez przyjęcie odmiennej interpretacji uznano, że konwencje nie dotyczą konsułów honorowych, a formułowane w nich zakazy odnoszą się wyłącznie do zawodowych urzędników konsularnych.

Dzięki takiej interpretacji postanowień konwencyjnych łączących Polskę w kilku przypadkach państwa obce mogły ustanowić honorowe placówki konsularne na terytorium naszego państwa. Na takiej podstawie utworzono w Polsce konsulat honorowy Włoch. Konsulat honorowy Indii ustanowiony został wobec braku konsularnej konwencji dwustronnej na podstawie obowiązujących w tym zakresie norm zwyczajowych. Konsul honorowy Belgii uzyskał *exequatur* na skutek specjalnych okoliczności w oparciu o wciąż obowiązującą przedwojenną konwencję konsularną.

Pomimo faktu, że współczesna polsko-rosyjska konwencja konsularna dopuszcza przyjmowanie i ustanawianie instytucji konsula honorowego w stosunkach wzajemnych, Polska nie posiada w chwili obecnej na terenie Rosji honorowych urzędów konsularnych ¹⁰⁷.

Sytuacja ta winna ulec zmianie, wobec silnego skupienia osób pochodzenia polskiego na tamtejszych obszarach oraz nasilającą się polsko-rosyjską współpracą gospodarczo-handlową. Potrzeba utworzenia polskich placówek konsularnych (w tym konsulatów honorowych) na terytorium Rosji podyktowana jest nadto, zbyt dużymi odległościami pomiędzy poszczególnymi placówkami konsularnymi. Podobnie przedstawia się w odniesieniu do większości pozostałych państw tamtego obszaru. W 1995 r. Polska posiadała w państwach byłego ZSSR 14 urzędów konsularnych ¹⁰⁸. Wśród ogólnej liczby placówek konsularnych, aż 13 było zawodowymi urzędami konsularnymi ¹⁰⁹. Jedyne konsulat honorowy utworzony został w Turkmenistanie. Konsulat ten w chwili obecnej już nie prowadzi działalności.

¹⁰⁷ Konwencja konsularna zawarta dnia 22 maja 1992 r. między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską; (Dz. U. 1995, Nr 140, poz. 687).

¹⁰⁸ T. Joniec, *Polska...*, s. 185.

¹⁰⁹ Rosja (3), Białoruś (3), Ukraina (2), Kazachstan (1), Litwa (1), Łotwa (1), Estonia (1), Mołdowa (1).

Warto przypomnieć, że do państw socjalistycznych, które ustanawiały i przyjmowały konsulów honorowych w stosunkach konsularnych z innymi państwami zaliczyć należy Jugosławię i Kube¹¹⁰.

Z chwilą przywrócenia instytucji konsula honorowego do polskiej praktyki konsularnej podlega ona nieprzerwanemu rozwojowi. Wzrasta nie tylko liczba polskich honorowych konsularnych placówek na świecie, ale i rozszerza się zakres pełnionych przez honorowych urzędników funkcji konsularnych.

Poziom podejmowanych przez honorowych urzędników konsularnych decyzji służbowych ocenić należy wysoko. Jakości czynności konsularnych nie obniża brak odpowiedniego przeszkolenia zawodowego, jakim dysponują konsulowie zawodowi. Przypadki nienależytego wykonywania obowiązków konsularnych przez konsulów honorowych należą do rzadkości. Według oceny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, niezadowalające wyniki pracy konsulatów honorowych miały swe źródło w podeszłym wieku konsulów honorowych lub nieprawidłowo przeprowadzonym postępowaniu poprzedzającym powołanie konsula honorowego¹¹¹.

Dla należytego pełnienia funkcji konsularnych szczególne znaczenie ma właściwe obsadzenie urzędu konsularnego. Dobór osobowy na stanowiska konsulów honorowych RP winien być poprzedzony szczegółowym i wyczerpującym postępowaniem przygotowawczym.

W praktyce konsul honorowy traktowany jest przez władze państwa przyjmującego, jako oficjalny przedstawiciel państwa polskiego. Szczególnie zauważalne jest to w okręgach, w których nie ma zawodowych konsulatów i przedstawicielstw dyplomatycznych RP. W takich przypadkach honorowi urzędnicy konsularni zapraszani są na uroczystości i imprezy państwowe, jako oficjalni przedstawiciele państwa wysyłającego, i jako tacy są traktowani z odpowiednimi honorami¹¹².

Tradycyjnie konsul honorowy pełni funkcje z zakresu promocji inicjatyw gospodarczych i handlowych oraz kultury i nauki państwa wysyłającego, a także wykonuje czynności w ramach opieki konsularnej nad obywatelami polskimi przebywającymi za granicą. Konsulowie honorowi RP wykonują czynności, które

¹¹⁰ T. Joniec, *Polska...*, s. 66.

¹¹¹ Raport konsularny z 2005 r.

¹¹² J. Sutor, *Prawo...*, s. 401.

często nie należą do klasycznego katalogu czynności konsularnych powierzanych honorowemu urzędnikowi konsularnemu.

W 2003 r. służba konsularna Rzeczypospolitej Polskiej, a w tym urzędy konsularne kierowane przez honorowych urzędników konsularnych, wzięła czynny udział w przeprowadzeniu referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Referendum odbyło się w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r., a konsulowie honorowi aktywnie uczestniczyli w przygotowaniu i przeprowadzeniu głosowania za granicą, odpowiadając za organizację obwodów głosowania, sporządzenie i aktualizację spisów osób uprawnionych do udziału w referendum, wyłonienie członków komisji ¹¹³.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało zwiększenie w konsulatach honorowych wpływu czynności z zakresu pomocy konsularnej. Pojawiło się nowe interesujące zjawisko. Konsulaty honorowe RP zaczęły, obok pomocy świadczonej obywatelom polskim, udzielać pomocy konsularnej obywatelom państw obcych.¹¹⁴ Konsul honorowy RP w Wielkiej Brytanii odnotował w ostatnim okresie prośby o udzielenie pomocy składane przez obywateli Łotwy, Estonii, Słowacji i Węgier, którzy nie mają swojego przedstawicielstwa konsularnego w tamtym regionie ¹¹⁵. Do momentu przystąpienia naszego państwa do Unii Europejskiej, Polska nie udzielała pomocy i ochrony prawnej osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego.

Honorowi urzędnicy konsularni, dążąc do uproszczenia niektórych procedur, pośredniczą w przekazywaniu wniosków i dokumentacji paszportowej polskich obywateli do właściwych wydziałów konsularnych ambasad RP.

Honorowi urzędnicy konsularni prowadzą działalność o charakterze organizacyjnym. Konsulowie honorowi RP uczestniczyli czynnie w organizacji i przeprowadzeniu wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów Prezydenta RP w 2005 r. Prace przygotowawcze kierowane przez honorowych urzędników konsularnych przeprowadzane były przy współpracy z miejscowymi działaczami polonijnymi, którzy posiadali polskie obywatelstwo. Przez podjęcie czynności tego rodzaju starano się zapewnić wystarczający poziom informacji przedwyborczych tym obywatelom polskim, którzy nie mieli możliwości

¹¹³ Raport konsularny z 2003 r.

¹¹⁴ Obywatelom państw Unii Europejskiej.

¹¹⁵ Raport konsularny z 2004 r.

oddania głosu w wyborach w kraju ojczystym. W tym celu wykorzystano polonijne media, Internet, organizowano liczne spotkania z potencjalnymi wyborcami, włączono do kampanii informacyjnej polskich księży i misjonarzy, co miało odegrało zasadnicze znaczenie w przypadkach znacznego oddalenia polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych.

Polskie przepisy prawa konsularnego nie wprowadzają zakazu powoływania kilku konsulów zawodowych dla wykonywania obowiązków konsularnych w tym samym okręgu konsularnym. Praktyka ustanawiania honorowych placówek konsularnych, w skład których wchodzi kilku konsulów honorowych należy do rzadkości, pomimo zapowiedzi Ministerstwa Spraw Zagranicznych składanego w tym przedmiocie już w roku 1992.

Powołanie kilku konsulów honorowych w jednej placówce konsularnej nie jest korzystne pod względem finansowym. W sytuacji, gdy konsulat honorowy jest jednoosobowy, wszystkie koszty związane z prowadzeniem działalności konsularnej i zatrudniania personelu konsularnego ponosi sam konsul honorowy. Dla określenia udziałów, w jakich uczestniczą konsulowie honorowi wykonujący swoje funkcje w jednym urzędzie konsularnym w kosztach utrzymania konsulatu honorowego, koniecznym byłoby uprzednie sporządzenie umowy cywilnoprawnej. Akt ten regulowałby ogół kwestii związanych z późniejszą odpowiedzialnością konsulów honorowych za zobowiązania wynikłe w trakcie wykonywania przez nich obowiązków służbowych.

Honorowe konsulaty RP złożone z kilku konsulów honorowych ustanawiano w wyjątkowych przypadkach, podyktowanych potrzebami miejscowymi. Przykładowo konsulaty takie utworzone zostały w Gandawie (Belgia) oraz w Managui (Nikaragua). Powołano tam konsula honorowego, jako kierownika konsulatu honorowego oraz wicekonsula honorowego ¹¹⁶.

Wśród honorowych placówek konsularnych państw obcych, wykonujących w chwili obecnej swoje obowiązki na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, nie znajduje się konsulat, w którym funkcje konsularne wykonywane są przez kilku honorowych urzędników konsularnych. Konsulowie honorowi są jednocześnie kierownikami ustanowionych konsulatów honorowych.

¹¹⁶ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 145.

W polskiej praktyce konsularnej rzadko wykorzystywana jest możliwość skierowania do konsulatu honorowego zawodowego urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego ¹¹⁷. Sytuacja podyktowana jest w szczególności względami oszczędnościowymi oraz faktem, iż czynności konsularne przekraczające zakres uprawnień konsula honorowego mogą być wykonywane przez najbliższy zawodowy konsulat RP. Przyjęto, iż rozwiązanie to przy obecnych możliwościach przemieszczania nie będzie stanowić zbytniego utrudnienia dla obywateli polskich. Zjawisko to ocenić należy negatywnie, bowiem nawet najszerszy zakres funkcji przyznawanych konsulowi honorowemu jest węższy od katalogu czynności, których dokonywać może zawodowy urzędnik konsularny. Kierowanie pracowników, czy urzędników konsularnych do konsulatów honorowych poszerzyłoby katalog dokonywanych przez nie funkcji.

Skierowanie zawodowego pracownika, czy zawodowego urzędnika konsularnego do honorowego urzędu konsularnego następuje po osiągnięciu uprzedniego porozumienia pomiędzy konsulem honorowym a Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Potrzeba skierowania do konsulatu honorowego zawodowych urzędników powinna być należycie uzasadniona ¹¹⁸. Podjęcie wykonywania obowiązków konsularnych przez urzędnika zawodowego w konsulacie honorowym następuje na podstawie umowy pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych a konsulem honorowym RP. Umowa ta określa podstawowe warunki techniczne i organizacyjne pracy zawodowego urzędnika konsularnego ¹¹⁹.

Co istotne, stopień konsularny skierowanego do konsulatu honorowego urzędnika konsularnego nie może być wyższy od stopnia konsula honorowego, który jest kierownikiem honorowej placówki konsularnej. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż zakres funkcji powierzonych zawodowemu urzędnikowi konsularnemu może przekraczać katalog funkcji powierzonych honorowemu urzędnikowi konsularnemu. Wobec faktu, iż urzędnik zawodowy może wykonywać czynności przekraczające

¹¹⁷ Zawodowy urzędnik konsularny skierowany do wykonywania obowiązków konsularnych w konsulacie honorowym w Bolonii, został odwołany z tego stanowiska już po kilku miesiącach.

¹¹⁸ Rozwiązanie takie przewidywał § 3 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie konsulów honorowych RP; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).

¹¹⁹ Przykładowo pobieranie opłat za rejestrowane czynności konsularne, wykonywane przez zawodowego urzędnika konsularnego; Pkt. 6 Wytycznych Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa z dnia 8 września 1993 r. w sprawie zatrudniania urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w konsulatach Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanych przez konsulów honorowych; (niepublikowane, udostępnione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

zakres funkcji konsula honorowego, podlega on służbowo kierownikowi terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego.

Dla należytego wykonywania powierzonych konsulatom honorowym obowiązków istotnym jest fakt, iż honorowy urzędnik konsularny zobowiązany jest do składania rocznego sprawozdania z prowadzonej przez siebie działalności konsularnej. Informacje te konsul honorowy przekazuje właściwemu organowi nadzorcemu¹²⁰. Sprawozdanie winno zawierać zwięzłe omówienie działalności konsula honorowego, a jego treść obejmuje sprawy z zakresu współpracy gospodarczej, kulturalnej i naukowej, opieki konsularnej, a także sprawy prawne oraz sprawy morskie.

Niektóre czynności konsularne honorowy urzędnik konsularny może załatwić po otrzymaniu uprzedniej zgody, w porozumieniu, bądź też we współpracy z terytorialnie właściwym zawodowym urzędem konsularnym, albo przedstawicielstwem dyplomatycznym RP. Do tego rodzaju czynności zaliczyć należy podjęcie interwencji na wypadek naruszenia praw obywatela polskiego w państwie przyjmującym i wyznaczenie kuratora lub opiekuna dla obywatela polskiego w państwie przyjmującym,

W ostatnich latach nie zauważa się sytuacji konfliktowych na gruncie współpracy pomiędzy konsułami honorowymi a kierownikami zawodowych urzędów konsularnych, czy placówek dyplomatycznych. Zawodowi urzędnicy wysoko cenią honorowych urzędników konsularnych i chętnie korzystają z ich pomocy w dziedzinie znajomości miejscowych uwarunkowań gospodarczych, czy społecznych. Nierzadko zawodowa służba konsularna organizuje okresowe spotkania z konsułami honorowymi, celem zasięgnięcia porady i wykorzystania ich kontaktów w środowisku lokalnym¹²¹.

Polska regulacja prawna nie wprowadza możliwości pełnienia przez konsula honorowego RP funkcji na rzecz państwa trzeciego¹²². W praktyce konsularnej innych państw, często funkcja konsula honorowego kilku państw powierzana jest tej samej osobie¹²³.

¹²⁰ Honorowy urzędnik konsularny podlega przedstawicielstwu dyplomatycznemu RP, a nadzór bezpośredni nad konsulem honorowym sprawuje kierownik właściwego terytorialnie konsulatu zawodowego.

¹²¹ Raport konsularny z 2006 r.

¹²² Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. dopuszcza mianowanie przez dwa lub więcej państw, za zgodą państwa przyjmującego, tej samej osoby urzędnikiem konsularnym (art. 18); (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).

¹²³ J. Sutor, *Prawo...*, s. 449.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych wspiera czynnie działalność prowadzoną przez polskich konsulów honorowych. Doceniając ich wkład w realizację zadań polityki zagranicznej RP, Ministerstwo Spraw Zagranicznych podejmuje liczne inicjatywy zachęcające do nawiązywania i zacieśniania więzi środowiskowych pomiędzy konsułami honorowymi RP. Działania tego typu są tym bardziej konieczne, wobec ciągłego procesu rozbudowywania polskiej sieci honorowych urzędów konsularnych.

W 2003 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zorganizowało regionalne spotkanie konsulów honorowych RP, wykonujących swe obowiązki w państwach Afryki, Bliskiego Wschodu, Azji, Pacyfiku oraz Kanady i Stanów Zjednoczonych ¹²⁴. Organizatorem tego spotkania był Departament Konsularny i Polonii MSZ ¹²⁵. Uczestnicy omawiali problematykę polskiej polityki zagranicznej, możliwości nawiązywania współpracy ekonomiczno-handlowej oraz przedstawienie najważniejszych wyzwań i zadań polskiej służby konsularnej (zawodowej i honorowej) ¹²⁶.

Organizowanie tego rodzaju spotkań przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP odgrywa istotną rolę w nawiązywaniu efektywnej współpracy pomiędzy honorowymi i zawodowymi polskimi placówkami konsularnymi oraz przedstawicielstwami dyplomatycznymi RP. Stanowią one doskonałą platformę wzajemnej wymiany doświadczeń,

W Nowym Jorku pracuje pozarządowa organizacja międzynarodowa – Federation Internationale Des Corps Et Association Consulaires (FIDAC), która jest organizacją zrzeszającą konsulów honorowych. FIDAC jest organizacją międzynarodową. W skład tej organizacji wchodzi zrzeszenia konsulów honorowych poszczególnych państw. Jako główne zadanie, tej powstałej w 1988 r. organizacji, przyjęto reprezentację interesów konsulów honorowych. Federacja ta wspomaga zdobywanie i rozwijanie przez konsulów honorowych wiedzy i umiejętności przydatnych w wykonywaniu funkcji konsularnych oraz ułatwia nawiązywanie kontaktów, a także zacieśnianie więzi środowiskowych ¹²⁷.

¹²⁴ Raport konsularny z 2003 r.

¹²⁵ Było to piąte spotkanie tego typu od chwili przywrócenia w 1987 r. instytucji konsula honorowego do polskiej praktyki konsularnej.

¹²⁶ Konsulowie honorowi postulowali o rozszerzenie uprawnień honorowych urzędników konsularnych o czynności zastrzeżone dla służby zawodowej np. wydawanie niektórych rodzajów zaświadczeń, potwierdzanie dokumentów, dokonywanie przekładów językowych.

¹²⁷ Cele te określone zostały w przyjętej na V kongresie FIDAC konstytucji.

Na zjazdach FIDAC poruszane są zagadnienia związane z koniecznością wprowadzenia zmian w przepisach prawa międzynarodowego odnoszących się do instytucji konsula honorowego, czy rola i funkcje konsulów honorowych w realizacji zadań polityki zagranicznej państwa wysyłającego. Uczestnicy zjazdów poruszają na kongresach szeroko rozumianą tematykę konsularną i wskazują na wyzwania, przed jakimi konsulowie honorowi staną w najbliższej przyszłości. Przykładowo, na V kongresie FIDAC, który odbył się w 1998 r. w Izraelu konsulowie honorowi omówili potrzebę wprowadzenia ewentualnych poprawek w tekście Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. w części odnoszącej się do honorowych urzędników konsularnych ¹²⁸.

Konsul honorowy Grecji w Gdańsku wraz z konsulem honorowym Cypru w Warszawie w 1999 r. wysunęli propozycję powołania zrzeszenia konsulów honorowych akredytowanych w Polsce. Zrzeszenie to zostało zarejestrowane w tym samym roku, a jego cele pozostają zgodne z zasadami FIDAC.

¹²⁸ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy...*, s. 35.

ZAKOŃCZENIE

Honorowe urzędy konsularne podobnie jak przedstawicielstwa dyplomatyczne stanowią integralną część służby zagranicznej państwa polskiego. Konsul honorowy nie realizuje bezpośrednio polityki zagranicznej Polski. Wykonywanie funkcji politycznych nie zostało włączone do katalogu funkcji konsularnych. Działania o charakterze politycznym tradycyjnie należą do kompetencji służby dyplomatycznej państwa wysyłającego.

Pomimo faktu, że funkcje polityczne nie należą do zakresu czynności honorowego urzędnika konsularnego podkreślić należy, iż obowiązek ochrony interesów państwa wysyłającego jest jedną z najważniejszych funkcji konsularnych. Konsul honorowy realizuje pośrednio politykę zagraniczną państwa wysyłającego. Podstawowym celem działalności konsula honorowego jest pogłębianie znajomości o państwie wysyłającym w państwie przyjmującym. Honorowy urzędnik konsularny obok tych obowiązków wykonuje funkcje z zakresu współpracy handlowo-gospodarczej, ograniczone funkcje w sprawach prawnych oraz sprawuje opiekę konsularną itd. Regułą jest przy tym, że konsulaty honorowe nie pełnią wielu funkcji o charakterze administracyjnym np. nie wydają paszportów, nie udzielają wiz. Co do zasady honorowym urzędnikom konsularnym nie powierza się czynności notarialnych.

Zakres funkcji konsula honorowego wciąż rośnie. Wzrasta również rola, jaką pełni konsul honorowy w realizacji polityki zagranicznej państwa wysyłającego. Przyczynia się do tego w szczególności rozwój handlu międzynarodowego i nasilenie ruchu osobowego pomiędzy poszczególnymi państwami. Katalog czynności powierzanych konsulom honorowym zmienia się w zależności od aktualnych potrzeb życia międzynarodowego.

Funkcje konsula honorowego podlegają ciągłym przemianom. Pojawiają się nowe funkcje związane w głównej mierze z promocją kraju wysyłającego, prowadzenie działalności informacyjnej, czy reprezentowanie państwa wysyłającego na międzynarodowych konferencjach. Ogół czynności konsula honorowego powinien

prorowadzić do zacieśnienia współpracy międzynarodowej pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym.

Prawo konsularne nie tworzy zamkniętego katalogu funkcji konsula honorowego. Praktyka konsularna wykazuje tendencję w kierunku rozszerzenia kompetencji konsula honorowego o funkcje polityczne. Zauważyć można zbliżenie funkcji konsula honorowego do funkcji wykonywanych przez przedstawiciela dyplomatycznego. Pomimo tego nie można mówić o zrównaniu funkcji dyplomatycznych i konsularnych.

Włączenie funkcji politycznych do katalogu czynności konsularnych konsula honorowego nie jest powszechną praktyką. Obowiązek realizacji interesów politycznych państwa wysyłającego przez honorowego urzędnika konsularnego mogą wynikać z dwustronnych konwencji konsularnych łączących państwo wysyłające i przyjmujące. Wykonywanie funkcji politycznych przez konsula honorowego może mieć także inne źródło. Dopuszcza się możliwość zlecenia przez misję dyplomatyczną dokonania przez honorowego urzędnika konsularnego czynności mającej charakter polityczny¹²⁹. Dość popularne jest pełnienie funkcji konsularnych przez przedstawicieli dyplomatycznych. Często honorowi urzędnicy konsularni dokonują czynności dyplomatycznych, zastępując przedstawicieli dyplomatycznych. Uwidacznia się to w szczególności w tych okręgach konsularnych, w których nie ma zawodowych urzędów konsularnych, czy przedstawicielstw dyplomatycznych RP.

Pomimo zróżnicowanej praktyki stosowania instytucji konsula honorowego przez poszczególne państwa, elementy charakterystyczne dla tej instytucji są jednolite. Są to: brak wynagrodzenia oraz więzi służbowej pomiędzy państwem wysyłającym a konsulem honorowym, obywatelstwo konsula honorowego, możliwość prowadzenia dodatkowej działalności zarobkowej oraz węższy zakres przywilejów i immunitetów, a także funkcji konsularnych.

Instytucja konsula honorowego została wyeliminowana z polskiej praktyki konsularnej w okresie powojennym. Polska Ludowa idąc za przykładem praktyki radzieckiej przestała ustanawiać konsulów honorowych, uznając omawianą instytucję za wrogą ustrojowi socjalistycznemu.

¹²⁹ S. Sawicki, *Prawo...*, s. 102.

Na powrót do wykorzystywania instytucji konsula honorowego w stosunkach międzynarodowych wpływ wywarło wiele czynników. Niewątpliwym impulsem dla przywrócenia tej instytucji stał się upadek systemu socjalistycznego w państwach bloku wschodniego i transformacja ustrojowa Polski. Kryzys gospodarczy lat osiemdziesiątych XX wieku oraz wysokie zadłużenie państwa polskiego spowodowało konieczność szukania oszczędności budżetowych. Instytucja konsula honorowego mogła pomóc w zmniejszeniu wydatków państwowych, bez konieczności jednoczesnego ograniczenia liczebnego polskich placówek konsularnych za granicą.

Istotę instytucji konsula honorowego stanowi nieodpłatność prowadzonej przez niego działalności konsularnej. Przypomnieć warto, że honorowy urzędnik konsularny nie jest urzędnikiem państwa wysyłającego i nie jest z tymże państwem związany umową o pracę. Konsul honorowy nie tylko nie pobiera wynagrodzenia, ale i nie nabywa innych uprawnień wynikających z przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Honorowy urzędnik konsularny kierujący polską placówką konsularną za granicą ponosi koszty utrzymania tej placówki oraz wydatki związane z zatrudnieniem pracowników urzędu.

Konsul honorowy najczęściej wywodzi się spośród obywateli państwa przyjmującego. Prowadząc dodatkową, obok honorowego pełnienia obowiązków konsularnych, działalność zarobkową honorowy urzędnik konsularny efektywniej realizuje zadania z zakresu rozwoju stosunków handlowo-gospodarczych, turystycznych, promocji nauki i kultury polskiej, czy ochrony interesów obywateli państwa wysyłającego przebywających w granicach okręgu konsularnego.

Niezbędną przesłankę przywrócenia instytucji konsula honorowego do polskiej praktyki konsularnej stanowiło ratyfikowanie przez Polskę Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. oraz wejście w życie nowego polskiego prawa konsularnego.

Podstawowe zasady oraz normy współczesnego prawa konsularnego odnoszące się do zawodowej służby konsularnej mają odpowiednie zastosowanie do instytucji konsula honorowego. Odstępstwem od wskazanej reguły jest odrębne uregulowanie kwestii związanych z ułatwieniami, przywilejami i immunitetami konsularnymi przysługującymi konsulowi honorowemu. Kwestie te w odniesieniu do konsula honorowego uregulowane są w sposób szczegółowy i odrębny. Zakres przyznanych konsulom honorowym przywilejów i immunitetów konsularnych, choć węższy od

katalogu przysługującego konsulom zawodowym, nigdy nie był uzależniony od międzynarodowych uwarunkowań politycznych.

Instytucja konsula honorowego od wieków znajduje szerokie zastosowanie w praktyce konsularnej. Na uwagę zasługuje fakt, iż honorowemu urzędnikowi konsularnemu w praktyce można powierzyć zakres funkcji niewiele węższy od obowiązków pełnionych przez konsula zawodowego. Konsul honorowy może pełnić w zasadzie wszystkie funkcje konsularne (za wyjątkiem czynności notarialnych, czy administracyjnych), które wykonywać może konsul zawodowy. Katalog funkcji pełnionych przez konsula honorowego w danym okręgu określany jest każdorazowo przez Ministra Spraw Zagranicznych RP w akcie mianowania. Zakres funkcji powierzanych konsulowi honorowemu stanowi wypadkową zaistniałych potrzeb miejscowych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wobec uzależnienia zakresu powierzonych konsulowi honorowemu od miejscowych potrzeb miejsca ustanowienia konsulatu, katalog funkcji pełnionych przez konsula honorowego może się niewiele różnić od zakresu czynności zawodowego urzędnika konsularnego, ale mogą się one ograniczać do pełnienia obowiązków o charakterze czysto protokolarnym i reprezentacyjnym.

Celem załatwienia niektórych spraw konsularnych np. wydania wizy, czy paszportu, obywatele polscy przebywający za granicą zmuszeni są do korzystania z pomocy zawodowego konsulatu RP. Problem ten może zostać rozwiązany przez szersze zastosowanie honorowych konsulatów zetatyzowanych i częstsze kierowanie do konsulatów honorowych pracowników, czy urzędnikom konsularnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Niestety w chwili obecnej MSZ tylko akcydentalnie kieruje zawodowych urzędników konsularnych do wykonywania obowiązków w placówkach honorowych. Zdaniem autorki szersze wykorzystywanie możliwości tworzenia zetatyzowanych konsulatów honorowych RP dałaby gwarancję pełniejszej ochrony prawnej obywatelom polskim przebywającym na terytorium państwa przyjmującego.

Głównym zarzutem wysuwanym przeciwko instytucji konsula honorowego jest możliwość wykorzystywania piastowanej przez niego godności dla celów prywatnych. Konsul honorowy cieszy się wysokim autorytetem i zajmuje wysoką pozycję społeczną. Z racji pełnionych funkcji konsul honorowy ma dostęp do licznych informacji, które może wykorzystać dla swych korzyści osobistych.

Ponieważ honorowy urzędnik konsularny najczęściej sam prowadzi działalność gospodarczą, może w związku z pełnionymi funkcjami konsularnymi, zajmować pozycję uprzywilejowaną w stosunku do innych przedsiębiorców, tak państwa przyjmującego, jak i wysyłającego.

Konsul honorowy nie będąc urzędnikiem państwa wysyłającego, nie musi odbywać szkolenia zawodowego. Honorowi urzędnicy konsularni często nie dysponują odpowiednim zakresem wiadomości o działalności konsularnej. Wreszcie urzędnicy honorowi obowiązki konsularne pełnią obok innej, głównej działalności zawodowej. Wykonując funkcje konsularne, niejako na marginesie właściwej działalności zawodowej, konsul honorowy poświęca obowiązkom konsularnym mniej czasu, aniżeli konsul zawodowy. Jako wadę instytucji konsula honorowego wskazuje się również fakt, iż wobec pełnienia obowiązków konsularnych obok dodatkowej działalności zawodowej, nie jest on w pełni dyspozycyjny, co może prowadzić do pogorszenia prowadzonej działalności konsularnej.

Problemy te wynikają w większej mierze z niewłaściwie prowadzonej polityki kadrowej, aniżeli z wad tkwiących w samej instytucji konsula honorowego. Aby konsul honorowy wykonywał swe obowiązki z pożytkiem dla państwa wysyłającego, należy przede wszystkim dokonać właściwej obsady stanowiska. Oprócz wskazanych wyżej kryteriów konsul honorowy powinien spełniać kilka dodatkowych warunków. Osoba powołana do honorowego pełnienia funkcji konsularnych powinna wykonywać swe zadania w zgodzie z przepisami oraz ogólnie przyjętymi zasadami obrotu gospodarczego. Winna ją cechować lojalność wobec państwa wysyłającego, uczciwość i solidność. Istnieje konieczność zachowania więzi pomiędzy państwem ustanawiającym konsula a konsulem honorowym (więzi ekonomiczne, rodzinne). Nie należy zapominać także o specyfice funkcji wykonywanych przez konsula honorowego. Osoba prowadząca prywatną działalność gospodarczą, a taką jest honorowy urzędnik konsularny, może nawet z większym powodzeniem realizować powierzone jej obowiązki konsularne. Czynności podejmowane przez konsula honorowego polegają w szczególności na promocji kultury, gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej oraz na nawiązywaniu i utrzymywaniu stosunków handlowych. Podejmowanie działań tego typu wymaga od konsula wiedzy praktycznej.

Zdaniem autorki polska regulacja prawna w odniesieniu do instytucji konsula honorowego, choć jest niepełna, w sposób należyty chroni interesy Rzeczypospolitej

Polskiej. Wśród minusów polskiego ustawodawstwa konsularnego wymienić należy brak aktów wykonawczych do polskiej ustawy konsularnej z 1984 r., które w sposób wyczerpujący regulowałyby tryb wyłaniania i mianowania konsula honorowego RP. Czynności te dokonywane są wprawdzie na podstawie dotychczasowej praktyki i w oparciu o obowiązujące w tym względzie postanowienia prawa międzynarodowego oraz zwyczaj międzynarodowy, ale wprowadzenie regulacji wewnętrznej usprawniałoby przeprowadzanie procedur w tym przedmiocie.

Niekorzystnym dla polskiej praktyki konsularnej jest zakaz pełnienia przez konsula honorowego RP funkcji konsularnych na rzecz państwa trzeciego. Wspomniany zakaz stanowi brzmienie poprzedniego ustroju w chwili powszechnie uznanego zaufania międzynarodowego i powinien być cofnięty.

Polskie ustawodawstwo i praktyka międzynarodowa rozróżnia status prawno-międzynarodowy służby konsularnej od statusu prawno-międzynarodowego służby dyplomatycznej. Pomimo rozbieżności tak wśród funkcji dyplomatycznych, jak i konsularnych wymieniono obowiązek ochrony interesów państwa wysyłającego.

Do polskiej praktyki konsularnej instytucja konsula honorowego przywrócona została stosunkowo niedawno. Pierwszy powojenny polski konsul honorowy został powołany w 1987 r. w Manili na Filipinach. Polska posiada 134 konsulaty zawodowe i 160 konsulatów honorowych¹³⁰. Liczba honorowych urzędów konsularnych RP w świecie przewyższa liczbę zawodowych placówek konsularnych RP.

Instytucja konsula honorowego odgrywa znaczącą rolę w realizacji polityki zagranicznej państwa wysyłającego. Konsulaty honorowe w sposób istotny uzupełniają zawodową sieć konsularną, a konsulowie honorowi pośrednio realizują politykę zagraniczną RP. Argumentem przemawiającym za szerokim zastosowaniem instytucji konsula honorowego w stosunkach konsularnych są względy natury finansowej.

Ustanowienie konsulatu honorowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odbywa się w oparciu o postanowienia Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. Właściwe organy państwa wysyłającego dołączają do wniosku o powołanie konsula honorowego w RP informacje dotyczące danych personalnych kandydata na stanowisko konsula honorowego, określenia siedziby

¹³⁰ Stan na 12 lutego 2007 r.

urzędu konsularnego, wskazujące na zasięg terytorialny jego działania oraz rodzaj i zakres sprawowanych przez konsula honorowego czynności konsularnych. Notyfikacja winna zawierać zapewnienie o obowiązywaniu zasady wzajemności w stosunkach wzajemnych.

W naszym kraju nie podejmowano dotychczas rozważań nad kwestią roli instytucji konsula honorowego w polskiej polityce XX wieku. Jest to jedno z niewielu opracowań dotyczących instytucji konsula honorowego.

LITERATURA

Dokumenty

Instrukcja konsularna, AAN, Zespół Akt Konsulatu Honorowego w Zurychu, 72 A, s. 11.

Umowa z konsulem honorowym, AAN, Zespół Akt Konsulatu Honorowego w Zurychu, 68, s.39.

Pismo w sprawie likwidacji Konsulatu Generalnego PRL w Marsylii Nr 0841/11, Archiwum MSZ, z. 20, w. 47, t. 598.

Pismo Departamentu Prawno-Traktatowego Nr 084/6/60 z dnia 29 grudnia 1960 r., Archiwum MSZ, z. 20, w. 70, t. 915.

Pismo w sprawie zlikwidowania zobowiązań b. Konsulatu Honorowego RP w Monaco z dnia 8 maja 1942 r. Nr K I 0811/11, Archiwum MSZ, z. 20, w. 38, t. 453.

Prace zwarte i prace zbiorowe

Ahmad M., *L'insstitution consulaire et le droit international*, Paris 1973.

Awakow M., Illit J., *Wienskaja Konferencija po konsulskim snoszenijam. Sowietiskij Jeżegodnik Mieždunarodnogo Prawa*, 1963,

Babiński L., *Organizacja i technika służby konsularnej*, Poznań 1947.

Babiński L., *Technika konsularna*, Szczecin 1949.

W. Bartoszewski, B. Geremek, A. Olechowski, D. K. Rosatti, R. Skubiszewski, R. Stempowski, *Ustrój państwa a polityka zagraniczna. Wykłady publiczne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych*, Warszawa 2002.

Bertoni K., *Konsulat honorowy*, Warszawa 1949.

Bertoni K., *Praktyka dyplomatyczna i konsularna*, Kraków 1947.

Berezowski C., Góralczyk W., Libera K., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1969.

- Berezowski C., Góralczyk W., Libera K., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1967.
- Bierzanek R., Simonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002.
- Bierzanek R., Simonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1995.
- Bierzanek R., Jakubowski J., Simonides J., *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980.
- Bierzanek R., *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1972.
- Bishop D.G., *The administration of british relation*, Syracuse 1962.
- Bliszczenko I.P., Durdieniewski W., *Diplomaticzeskoje konsulskoje prawo*, Moskwa 1962.
- Bliszczenko I.P., *Diplomaticzeskoje prawo*, Moskwa 1972.
- Błatowa N. (red.), *Mieždunarodnoje prawo*, Moskwa 1987.
- Bodnar A. (red.), W. J. Szczepański, *Stosunki międzynarodowe. Problemy badań i teorii*, Warszawa 1984.
- Brown D., *Public international law*, London 1970.
- Chen L. C., *An introduction contemporary international law. A policy – oriented perspective*, Yale 1989.
- Colvocoressi P., *Polityka międzynarodowa 1945 – 2000*, Warszawa 2002.
- Cybichowski Z., *Międzynarodowe prawo publiczne i prywatne*, Warszawa 1930.
- Cybichowski Z., *System prawa międzynarodowego*, Warszawa 1932.
- Czubik P., Kowalski M., *Konsul honorowy. Studium prawno-międzynarodowe*, Kraków 1999.
- Dixton M., *Textbook on international law*, London 1996.
- Dixton M., McCorquodale, *Cases & Materials on international law*, London 1998.
- Dobroczyński M., Stefanowicz J., *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1984.
- Durdieniewski W.N., Kryłow S.B., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1950.
- Ehrlich L., *Prawo narodów*, Kraków 1948.
- Frankowska M. (red.), *Podstawy prawne organizacji stosunków PRL z zagranicą*, Warszawa 1983.
- Gallus R., *Konsulaty we Wrocławiu*, Wrocław 1996.
- Gąsiorowski M., *Dyplomaci i konsulowe*, Warszawa 1966.
- Gelberg L., *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1977.
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995.

- Grabowska G., *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Katowice 1988.
- Greig D., *International Law*, London 1976.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1996.
- Górbul A., *Instytucje prawa międzynarodowego*, Katowice 1972.
- Hall W., *International Law*, London 1924.
- Hennes J., *Działalność gospodarcza konsułów*, Bydgoszcz 1930.
- Hubert S., *Prawo narodów*, Wrocław 1949.
- Ignatenko G., Ostapienko D. (red.), *Mieżdunarodnoje prawo*, Moskwa 1978.
- Ilin I., *Osnowyje tendencji w razwitii konsulkogo prawa*, Moskwa 1969.
- Joniec T., *Polska służba konsularna 1918 - 1995*, Warszawa 1996.
- Kłafkowski A. (red.), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976.
- Kłafkowski A., *Prawo publiczne międzynarodowe*, Warszawa 1981.
- Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1984.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945 - 2000*, Warszawa 2001.
- Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.
- Kożewnikow F., *Sowietskoje gosudarstwo i mieždunarodnoje prawo*, Moskwa 1948.
- F. Kożewnikowa (red.), *Mieżdunarodnoje prawo*, Moskwa 1987.
- Korowin E.A., *Historia prawa międzynarodowego*, Moskwa 1946.
- Kraszewicz B., Pirko M., Teleszyński J., *Stosunki międzynarodowe w świetle aktów państwowych i dokumentów źródłowych*, Warszawa 1981.
- Lauterpach H., *International Law*, Cambridge 1970.
- Lee L.T., *Consular Law and Practice*, Oxford 1991.
- Lee L.T., *Vienna Convention on consular relation*, Leyden 1966.
- Libera K., *Opieka konsularna*, Warszawa 1958.
- Libera K., *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960.
- Libera K., *Prawo konsularne*, Warszawa 1952.
- Libera K., *Konsulat morski*, Warszawa 1957.
- Lisowski W., *Mieżdunarodnoje prawo*, Moskwa 1970.
- Liszt F., *System prawa międzynarodowego*, Kraków 1907.
- Lubowski C.H., *Der Auswärtige Dienst der Republik Polen (Diplomatie und Konsularwesen)*, Göttingen 1933.

- Łossowski P., *Dyplomacja Drugiej Rzeczypospolitej. Z dziejów polskiej służby dyplomatycznej*, Warszawa 1992.
- Łossowski P., *Historia dyplomacji polskiej*, Warszawa 1995.
- Łukaszuk L., *Prawo konsularne. Zarys wykładu*, Warszawa 1988.
- Laws and regulations regarding diplomatic and consular law privileges and immunities UN Legislative*, New York 1958.
- Makowski J., *Prawo dyplomatyczne i organizacja służby zagranicznej*, Warszawa 1952.
- Makowski J., *O konsulach i konsultantach*, Warszawa 1918.
- Makowski J., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948.
- Makowski J., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922.
- Makowski J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1952.
- Müller R., *International law, rights and politics. Developments In Eastern Europe and the CIS*, London 1994.
- Malendowski W. (red.), Cz. Mojsiewicz, *Stosunki międzynarodowe*, Wrocław 2004.
- Nahlik S., *Narodziny współczesnej dyplomacji*, Wrocław - Warszawa - Gdańsk 1971.
- Nahlik S., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- Nahlik S., *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976.
- Namysłowski W., *Zarys systemu współczesnego prawa konsularnego*, Warszawa 1931.
- Namysłowski W., *Polskie prawo konsularne*, Lwów 1926.
- Namysłowski W., *Zbiór międzynarodowych norm prawa konsularnego*, Warszawa 1932.
- Namysłowski W., *System prawa konsularnego*, Warszawa 1949.
- Namysłowski W., *Rezydenci polscy w Hamburgu*, Warszawa 1931.
- Namysłowski W., *Polskie prawo konsularne. Ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów z objaśnieniami*, Warszawa 1926.
- Nieduszyński T., *O działalności gospodarczej urzędów zagranicznych*, Warszawa 1933, t. XII.
- Pałyga E., *Stosunki Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1970.
- Potiemkin R. (red.), *Istoria diplomacji*, Moskwa - Leningrad, t. III.
- Poznański K., *Polskie konwencje konsularne*, Warszawa 1932.
- Reuter P., *Institutions Internationales*, Paris 1975.

- Salmon J.J., *Funkctions diplomatiques, consulares et internationles*, Bruxelles 1986.
- Sawicki S., *Przywileje I immunitety konsularne*, Wrocław 1989.
- Sawicki S., *Funkcje konsula*, Wrocław 1992.
- Sawicki S., *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003.
- Sawicki S., *Immunitet jurysdykcyjny konsula*, Warszawa 1987.
- Sarna Z., *Zarys prawa konsularnego ze szczególnym uwzględnieniem stosunków polskich*, Kraków 1928.
- Sarna Z., *Morskie uprawnienia konsulów*, Kraków 1945.
- Stuart J., *American diplomatic and consular practice*, New York 1952.
- Stuart J., *Consular privileges and immunities*, New York 1952.
- Sutor J., *Podstawy prawne i organizacja służby dyplomatyczne – konsularnej PRL [w:] Podstawy prawno-organizacyjne stosunków PRL z zagranicą*, Wrocław 1983.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2004.
- Sutor J., *Korespondencja dyplomatyczna*, Warszawa 1994.
- Symonides J., *Konwencje konsularne PRL*, Polski Instytut, Warszawa 1986, cz. 1 - 2.
- de Vattel E., *Prawo narodów – czyli zasady prawa naturalnego*, Warszawa 1958.
- Verdier A., *Manuel pratique des consulats*, Paris 1946.
- Zięba R. (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2005.

Artykuły w czasopismach specjalistycznych

- Beckett W., *Consular immunities*, BYIL 1944, Nr 25.
- Bielous T., *Konsul jako urzędnik stanu cywilnego*, ZN SGSZ 1957, Nr 3.
- Bratt M., *Status and functions of honorary consuls*, Yearbook the AAA 1979-1980, vol. 49 - 50.
- Całus A., *Istota listów komisyjnych i ich znaczenie w procesie ustanawiania konsula*, Zeszyty Naukowe SGPIS 1958, Nr 6.
- Czubik P., *Ograniczenie funkcji i czynności notarialnych konsula RP w świetle polskiego prawa konsularnego na tle uregulowań prawa publicznego*, Rejent 1997, Nr 10 (8).

Czubiński Z., *Instytucja konsula honorowego w polskim prawie konsularnym i polskiej praktyce*, Zeszyty Naukowe UJ Prace z zakresu nauk politycznych 1987, z. 31.

Czubiński Z., *Polish new consular law – selected legal problems*, Polish Yearbook of International Law 1984, vol. XIII.

Czubiński Z., *Consular financial privileges In the light of the Vienna Convention on consular law*, Yearbook of the association of attenders and alumni of the Hague Academy International Law 1979/1980, vol. 49 / 50.

Gabryelska-Straburzyńska B., *Umowy konsularne w trzydziestoleciu Polski Ludowej*, SM 1975, Nr 11.

Graefrath D., *Zur neu Gestaltung des Konsulatrechts*, Staat und Recht, Nr 1 / 1958.

Jarvis M., *The honorary consul in modern international practice; Why article 68 of the final act of the United Nations Conference of Consular Relations should be amended to provide a uniform regime for the sending and receiving of honorary consuls*, Duquense Law Review 1985, vol. 23.

Krzyżanowski R., *Konwencja Wiedeńska w stosunkach konsularnych*, SM 1963, Nr 7.

Lee L.T., *Consular status under unrecognized regimes*, BYIL 1955-1956, Nr 32.

Libera K., *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej praktyce konsularnej*, Zeszyty Naukowe SGPIŚ 1958, Nr 6.

Libera K., *O roli aparatu konsularnego w handlu zagranicznym*, Handel Zagraniczny 1956, Nr 8.

Libera K., *Przywilej nietykalności archiwum konsularnego i nietykalności placówki konsularnej* [w:] Księga Pamiątkowa ku czci Juliana Makowskiego z okazji 50-lecia pracy naukowej, Warszawa 1957.

Libera K., *Zagadnienia kodyfikacji prawa konsularnego (na tle projektu Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ)*, PiP 1961, Z.2.

Libera K., *Konsularny immunitet konsularny*, PiP 1960, Nr 3.

Majewski J., *Służba konsularna Polski Ludowej*, SM 1975, Nr 11.

Nahlik S., *Stosunki handlowo-gospodarcze z zagranicą a prawo dyplomatyczne i konsularne*, Handel Zagraniczny 1978, Nr 8.

Namysłowski W., *Konsularne listy komisyjne*, Sprawy Obce 1932, Nr 2.

Namysłowski W., *Stosunek przedstawicieli dyplomatycznych do prawa konsularnego*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1932, Nr 6.

- Osiecki J., *Uprawnienia państwa w stosunku do urzędów konsularnych państw obcych w Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r.*, SM 1964, Nr 6.
- Osiecki J., *Służba dyplomatyczna i konsularna w świetle kodyfikacji prawa konsularnego*, PIP 1964, Nr 4 - 5.
- Pałyga E., *Konsulaty polskie w Prusach Wschodnich*, Komunikaty Mazursko - Warmińskie 1973, Nr 4 (122).
- Pałyga E., *Opieka konsularna z udziałem państwa trzeciego*, Przegląd Polonijny 1975, z. 2.
- Pałyga E., *Czynności konsularne RP z zakresu działalności społecznej, kulturalnej, oświaty i prawa (1918-1944)*, Przegląd Polonijny 1976, z. 1 (3).
- Pałyga E., *Opieka nad Polakami i interesami polskimi z udziałem konsulów honorowych*, Przegląd Polonijny 1979, z. 4.
- Pałyga E., *Prowadzenie przez Polskę spraw konsularnych Wolnego Miasta Gdańska*, (Prawo i praktyka) Roczniki Gdańskie 1970, t. 29 - 30.
- Pałyga E., *Prawno-polityczne podstawy opieki konsularnej Drugiej Rzeczypospolitej*, Przegląd Polonijny 1976, z. 1.
- Prusak F., *Uprawnienia konsulów w sprawach karnych w stosunkach międzynarodowych*, NP 1984, Nr 3.
- Przetacznik F., *Podstawowe zasady Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1968, Nr 4.
- Rychłowski B., *Polityka zagraniczna odrodzonej Polski 1918 - 1988*, PISM 1989.
- Sawicki S., *Konsul honorowy*, SM 1987, Nr 6.
- Sawicki S., *Zrzeczenie się immunitetu konsularnego członka urzędu konsularnego*, Nowe Prawo 1975, Nr 6.
- Sawicki S., *Podstawy prawne funkcji konsularnych*, SM 1990, Nr 3.
- Sawicki S., *Uprawnienia konsula jako urzędnika stanu cywilnego*, Nowe Prawo 1991, Nr 4 - 6.
- Sawicki S., *Uprawnienia konsula w zakresie opieki i kurateli*, PS 1993, Nr 4.
- Sarna Z., *Konsul honorowy w służbie polskiego handlu zagranicznego*, Myśl Gospodarcza 1957, Nr 4.
- Staszewski W.S., *Instytucja konsula honorowego we współczesnym prawie i praktyce polskiej*, Prawo – Administracja - Kościół 2000, Nr 4.
- Staszewski W.S., *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, Roczniki Nauk Prawnych 1997, t. VIII.

Staszewski W.S., *Wykorzystanie instytucji konsula honorowego w obrocie międzynarodowym*, Przegląd Politologiczny 2000, Nr 3 - 4.

Staszewski W.S., *Historical development of the institution of the honorary consul*, Rev. Copm. Law 2002, vol. 7.

Staszewski W.S., *Struktura organizacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej*, Roczniki Nauk Prawnych, t. XIV, z. 3 / 2004.

Sutor J., *Zagadnienia nietykalności pomieszczeń konsularnych*, Nowe Prawo 1975, Nr 12.

Sutor J., *Składanie zeznań w charakterze świadka przez członków urzędów konsularnych w świetle konwencji konsularnych zawartych przez Polskę*, Nowe Prawo 1977, Nr 7 - 8.

Sutor J., *Niektóre problemy współczesnego prawa konsularnego*, Przegląd Stosunków Międzynarodowych, Opole 1978, Nr 4.

Sutor J., *Przywrócenie instytucji konsula honorowego do praktyki konsularnej PRL*, Nowe Prawo 1989, Nr 5 - 6.

Wizimirska B., *Instytucja konsulów honorowych w polskiej praktyce konsularnej*, Roczniki Polskiej Polityki Zagranicznej 1998.

Wizimirska B., *Struktura organizacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Roczniki Polskiej Polityki Zagranicznej 1998.

Wright Q., *A model consular convention*, A JIL 1986, Nr 4.

Artykuły prasowe

Kudzia P., Pawelczuk G., *Póldyplomaci: czemu służy instytucja konsula honorowego*, Wprost 2000, Nr 46.

Socha R., *Dyplomata niedrogo*, Polityka 10 maja 2003, Nr 19 [2400].

Akty prawa międzynarodowego

- Konwencja Hawańska z 1928 r.; (LNTS 28, vol. 155).

- Karta Narodów Zjednoczonych z 1946 r.; (Dz. U. 1948, Nr 39, poz.286).
- Konwencja o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych z 1947 r.; (Dz. U. 1970, Nr 4, poz.25).
- Konwencja Wiedeńska z dnia 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych; (Dz. U. 1965, Nr 37, poz. 232).
- Konwencja Wiedeńska z dnia 24 kwietnia 1963 r. o stosunkach konsularnych; (Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98).
- Konwencja z dnia 14 grudnia 1969 r. o zapobieganiu i karaniu przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom; (Załącznik do Dz. U. 1983, Nr 37, poz.168).
- Konwencję Wiedeńską o prawie traktatów z 1969 r.; (Dz. U. 1990, Nr 74, poz. 439 i 440).

Obowiązujące dwustronne konwencje konsularne zawarte przez Polskę

- Konwencja konsularna zawarta dnia 11 czerwca 1984 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Demokratyczną Republiką Afganistanu; (Dz. U. 1985, Nr 41, poz. 198).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 4 grudnia 1983 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Algierskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej; (Dz. U. 1985, Nr 16, poz. 67).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 2 października 1974 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Austrii; (Dz. U. 1975, Nr 24, poz. 131).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 11 lutego 1972 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii; (Dz. U. 1974, Nr 3, poz.18).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 2 marca 1992 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi; (Dz. U. 1994, Nr 50, poz. 197).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 11 kwietnia 1994 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Bułgarii; (Dz. U. 1999, Nr 63, poz. 711).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 14 lipca 1984 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Chińskiej Republiki Ludowej (Dz. U. 1985, Nr 8, poz. 24).

- Konwencja konsularna zawarta dnia 21 lutego 1995 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Chorwacji; (Dz. U. 1997, Nr 127, poz. 815).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 3 lipca 1980 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Cypryjskiej; (Dz. U. 1984, Nr 48, poz. 249).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 9 czerwca 1972 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Czechosłowacką Republiką Socjalistyczną; (Dz. U. 1973, Nr 19, poz. 108).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 2 lipca 1992 r. między Polską a Republiką Estońską; (Dz. U. 1997, Nr 125, poz. 798).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 2 czerwca 1971 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Finlandii; (Dz. U. 1973, Nr 2, poz. 11).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 20 lutego 1976 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Francuską; (Dz. U. 1977, Nr 19, poz. 76).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 30 sierpnia 1977 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Grecką; (Dz. U. 1979, Nr 12, poz. 82).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 16 kwietnia 1980 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku; (Dz. U. 1982, Nr 27, poz. 194).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 2 grudnia 1982 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Związkową Radą Wykonawczą Skupsztny Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii; (Dz. U. 1984, Nr 11, poz. 48).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 23 lipca 1987 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Ludową Republiką Kampuczy; (Dz. U. 1989, Nr 62, poz. 372).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 3 sierpnia 1982 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną; (Dz. U. 1983, Nr 54, poz. 239).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 12 maja 1972 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Kuby; (Dz. U. 1975, Nr 21, poz. 111).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 5 czerwca 1993 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Kyrgyską; (Dz. U. 1999, Nr 99, poz. 1153).

- Konwencja konsularna zawarta dnia 23 listopada 1983 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Laotańską Republiką Ludowo-Demokratyczną; (Dz. 1995, Nr 46, poz. 240).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 16 czerwca 1982 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Libijską Arabską Dżamahiriją Ludowo-Socjalistyczną; (Dz. U. 1985, Nr 60, poz. 307).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 13 stycznia 1992 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską; (Dz. U. 1994, Nr 30, poz. 108).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 13 stycznia 1992 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Łotewską; (Dz. U. 1994, Nr 30, poz. 108).
- Konwencja konsularna dnia 14 czerwca 1985 r. zawarta między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Stanami Zjednoczonymi Meksyku; (Dz. U. 1986, Nr 37, poz. 183).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 15 listopada 1994 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdową; (Dz. U. 1998, Nr 43, poz. 255).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 31 maja 1973 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Mongolską Republiką Ludową; (Dz. U. 1974, Nr 3, poz. 22).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 22 maja 1992 r. pomiędzy Federacją Rosyjską a Polską; (Dz. U. 1995, Nr 140, poz. 687).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 25 stycznia 1993 r. między Rzeczpospolitą Polską a Rumunią; (Dz. U. 1994, Nr 29, poz. 104).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 10 kwietnia 1981 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Syryjskiej Republiki Arabskiej; (Dz. U. 1986, Nr 14, poz. 82).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 6 marca 1985 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Tunezyjską; (Dz. U. 1986, Nr 40, poz. 194).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 5 czerwca 1987 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Turecką; (Dz. U. 1989, Nr 51, poz. 303).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 8 września 1991 r. między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą; (Dz. U. 1994, Nr 60, poz. 248).

- - Konwencja konsularna zawarta dnia 31 maja 1972 r. między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki; (Dz. U. 1973, Nr 30, poz. 173).
- Konwencja konsularna zawartej dnia 11 stycznia 1995 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Uzbekistanu; (Dz. U. 197, Nr 33, poz. 197).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 5 czerwca 1973 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Węgierską Republiką Ludową; (Dz. U. 1973, Nr 30, poz. 173).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 23 lutego 1967 r. między Polską Ludową a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii; (Dz. U. 1971, Nr 20, poz. 192).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 27 września 1979 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Socjalistyczną Republiką Wietnamu; (Dz. U. 1980, Nr 21, poz. 76).
- Konwencja konsularna zawarta dnia 9 listopada 1973 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Włoską; (Dz. U. 1977, Nr 9, poz. 35).

Nieobowiązujące dwustronne konwencje konsularne zawarte przez Polskę w okresie międzywojennym

- Konwencja konsularna polsko-belgijska zawarta dnia 12 czerwca 1928 r.; (Dz. U. 1931, Nr 81, poz. 637).
- Konwencja konsularna polsko-bułgarska zawarta dnia 22 grudnia 1934 r.; (Dz. U. 1935, Nr 40, poz. 275).
- Konwencja konsularna polsko-estońska zawarta dnia 11 stycznia 1924 r.; (Dz. U. 1926, Nr 26, poz. 155).
- Konwencja konsularna polsko-francuska zawarta dnia 30 grudnia 1925 r.; (Dz. U. 1928, Nr 56, poz. 528).
- Konwencja konsularna polsko-jugosłowiańska zawarta dnia 6 marca 1927 r.; (Dz. U. 1931, Nr 100, poz. 845).
- Konwencja konsularna polsko-łotewska zawarta dnia 3 stycznia 1924 r.; (Dz. U. 1926, Nr 5, poz. 26).

- Konwencja konsularna polsko-węgierska zawarta dnia 24 kwietnia 1936 r.; (Dz. U. 1938, Nr 15, poz. 100).
- Konwencja konsularna polsko-włoska zawarta dnia 10 sierpnia 1935 r.; (Dz. U. 1936, Nr 43, poz. 317).
- Konwencja konsularna polsko-radziecka zawarta dnia 18 lipca 1924 r.; (Dz. U. 1926, Nr 35, poz. 210).
- Konwencja konsularna polsko-rumuńska zawarta dnia 17 grudnia 1929 r.; (Dz. U. 1935, Nr 60, poz. 483).

Akty prawa polskiego

- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o służbie cywilnej; (Dz. U. 1922, Nr 21, poz. 606).
- Ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów; (Dz. U. 1924, Nr 103, poz. 944).
- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej; (Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej; (Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 324)
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. prawo gospodarcze: (Dz. U. 1999, Nr 101, poz. 1178).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej; (Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1403).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej; (Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 stycznia w sprawie zasad pobierania opłat konsularnych oraz ich wysokości; (Dz. U. 1995, Nr 17, poz. 517).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie dokumentów oraz trybu i szczegółowych zasad udzielania wiz szefom i członkom personelu misji dyplomatycznych, kierownikom urzędów konsularnych i członkom personelu konsularnego państw obcych w

Rzeczypospolitej Polskiej oraz innym osobom zrównanym z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych oraz organów właściwych do ich udzielania; (Dz. U. 1998, Nr 78, poz. 512).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych; (Dz. U. 1999, Nr 91, poz. 1025).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych; (Dz. U. 1999, Nr 96, poz. 1123).
- Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2001 r.; (Dz.U.2001, Nr 126, poz. 1387).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych; (Dz. U. 2002, Nr 97, poz. 870).
- 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. 2002, Nr 151, poz. 1262).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych; (Dz. U. 2002, Nr 97, poz. 870).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie wzmoczenia działalności konsułów honorowych RP oraz rozwoju sieci konsulatów honorowych; (Dz. Urz. MSZ 1934, Nr 3, poz. 13).
- Zarządzenie Ministra spraw Zagranicznych z dnia 28 lutego 1936 r. o organizacji służby konsularnej honorowej; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3, poz. 22).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych „Instrukcja służbowa dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej”; (Dz. Urz. MSZ 1936, Nr 3. poz. 22).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem; (M. P. 1985, Nr 35, poz. 233).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 lipca 1985 r. w sprawie funkcji konsułów w zakresie rozwijania i pogłębiania współpracy gospodarczej, naukowo- technicznej i kulturalnej między Polską a państwem przyjmującym; (Dz. U. 1999, NR 96, poz. 1123).

- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 kwietnia 1986 r. w sprawie konsulów honorowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; (Dz. U. 1986, Nr 13, poz. 93).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej; (M. P. 1993, Nr 21, poz. 229).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych; (M. P. 2002, Nr 28, poz. 456).
- Okólnik Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zawierania umów z konsułami honorowymi; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 197).
- Okólnik Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zakresu działania konsulatów honorowych; (Dz. Urz. MSZ 1923, Nr 16, poz. 196).
- Okólnik Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie tworzenia honorowych urzędów konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej; (Dz. Urz. MSZ 1925, Nr 7, poz. 74).
- Wzór umowy zawieranej pomiędzy poselstwami Rzeczypospolitej Polskiej jako przedstawicielstwami Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z jednej, a osobami mającymi być mianowanymi konsułami, wicekonsułami oraz agentami konsularnymi honorowymi Rzeczypospolitej Polskiej z drugiej strony; (Dz. Urz. MSZ 1922, Nr 2, poz. 63).

ZAŁĄCZNIK NR 1

Pismo okólne Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 7 sierpnia 1993 r. w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów RP, kierowanych przez konsulów honorowych i powoływaniu konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 maja 1976 roku w sprawie wydawania wewnątrz – resortowych przepisów prawnych i w związku z zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 marca 1993 r. (M.P. Nr 21, poz. 229) w sprawie konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej ustala się, co następuje:

I

1. Kierownik terytorialnie właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego RP występuje do Dyrektora Konsularnego i Wychodźstwa z wnioskiem o ustanowienie konsulatu, kierowanego przez konsula honorowego i o mianowanie konsula honorowego.
2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać propozycję odnośnie rangi urzędu, jego siedziby i okręgu konsularnego oraz imię i nazwisko kandydata na konsula honorowego RP ze wskazaniem zakresu jego funkcji. W uzasadnieniu należy omówić celowość ustanowienia urzędu, a także podać, z którym polskim konsulem zawodowym będzie współpracował konsul honorowy.
3. Do wniosku należy załączyć kartę kwalifikacyjną kandydata na konsula honorowego według wzoru, stanowiącego załącznik numer 1 do niniejszego pisma okólnego, a także życiorys kandydata i dwie jego fotografie o wymiarach 3,5 x 4,5 cm.

II

1. Wniosek, o którym mowa w cz. I, opiniuje dyrektor Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa w porozumieniu z dyrektorami departamentów MSZ: właściwego terytorialnego, Gabinetu Ministra, Personalnego, Prawno – Traktatowego i Protokołu Dyplomatycznego oraz dyrektorami gabinetów ministrów: Spraw Wewnętrznych i Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. W przypadku ustanawiania konsulatu w mieście portowym opiniować może również Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej.
2. Po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku dyrektor Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa występuje do kierownika przedstawicielstwa dyplomatycznego RP o uzyskanie zgody państwa przyjmującego na ustanowienie konsulatu RP w określonej randze, siedzibie i okręgu konsularnym, a także wstępnej zgody na mianowanie kandydata konsulem honorowym RP.
3. Dyrektor Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa, po otrzymaniu informacji o udzieleniu zgody jak w ust. 2, przygotowuje zarządzenie o ustanowieniu konsulatu RP, które przedkłada do podpisu Ministrowi Spraw Zagranicznych. Następnie sporządza projekt aktu powołania konsula honorowego, który przekazuje do Departamentu Personalnego MSZ w celu przedłożenia Ministrowi Spraw Zagranicznych do podpisu.

III

Protokół Dyplomatyczny MSZ przesyła kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego RP akt powołania konsula honorowego i listy komisyjne. Kierownik przedstawicielstwa dyplomatycznego wręcza w uroczystej formie ten akt konsulowi honorowemu wraz z oryginałem otrzymanego exequatur i przyjmuje od niego oświadczenie według wzoru, stanowiącego numer 2 do niniejszego pisma okólnego.

IV

Zakres funkcji konsula honorowego określany jest w akcie jego powołania. Prawa i obowiązki oraz tryb postępowania konsula honorowego w różnych sytuacjach szczegółowo omawia instrukcja dla konsulów honorowych RP.

V

Kierownik terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego RP ściśle współpracuje z konsulem honorowym przy wykonywaniu przez niego funkcji konsularnych, udziela mu niezbędnej pomocy i instrukcji dla należytego ich wykonywania, kontroluje jego pracę w tym zakresie oraz informuje kierownika przedstawicielstwa dyplomatycznego RP o współdziałaniu z konsulem honorowym.

VI

1. Departament Konsularny i Wychodźstwa, we współdziałaniu z Departamentem Administracyjno – Finansowym oraz Departamentem Prasy i Informacji, za pośrednictwem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP, zaopatruje konsula honorowego w insygnia urzędowe (flagę z godłem RP, godło gabinetu, proporczyk z godłem, pieczętki podłużne tuszowe urzędu i konsula honorowego w języku polskim i w języku państwa przyjmującego, a także w razie potrzeby tablicę mosiężną z godłem do zawieszenia na siedzibie urzędu); w zestaw wydawnictw o Polsce oraz inne materiały, potrzebne do wykonywania powierzanych mu funkcji.
2. W przypadku zakończenia działalności konsularnej przez konsula honorowego, powinien on protokolarnie zwrócić przekazane mu insygnia urzędowe oraz zaprzestać używania oficjalnie tytułu konsula honorowego

VII

Uchyła się Pismo Okólne dyrektora Departamentu Konsularnego z dnia 8 września 1986 roku.

Niniejsze Pismo Okólne obowiązuje z dniem podpisania.

KARTA KWALIFIKACYJNA KANDYDATA NA KONSULA HONOROWEGO

1. Imię i nazwisko
2. Data i miejsce urodzenia
3. Imiona rodziców
4. Stan cywilny i rodzinny (liczba dzieci)
5. Obywatelstwo
6. Narodowość
7. Wykształcenie i stopnie naukowe
8. Ostatni adres zamieszkania w Polsce i do kiedy
9. Główne miejsce pracy, funkcja, stanowisko
10. Stan majątkowy (nieruchomości, udziały w spółkach itp.)
11. Pozycja społeczna (kontakty w środowiskach politycznych, gospodarczych, naukowych, kulturalnych itp.) i ew. rekomendacje
12. Odznaczenia i tytuły honorowe (również były np. czy pełnił już kiedyś funkcję konsula honorowego i jakiego państwa)
13. Adres zamieszkania, numery telefonu, faxu, tele – faxu
14. Proponowany adres i numery jw. przyszłej siedziby urzędu

OŚWIADCZENIE

Ja,, urodzony w dniu.....w
.....posiadający obywatelstwo.....zamieszkały w
.....

przyjmując akt powołania na stanowisko konsula honorowego Rzeczypospolitej
Polskiej w wystawiony przez Ministra Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej w dniu zobowiązuję się uroczyście
powierzone mi funkcje z godnością i sumiennie sprawować, a interesów
Rzeczypospolitej Polskiej, jej obywateli i osób prawnych ze wszelkich sił bronić i
popierać, przestrzegając ustaw i innych przepisów prawnych Rzeczypospolitej
Polskiej ioraz praw i zwyczajów międzynarodowych.

Oświadczam, że nie będę prowadzić żadnej działalności, która mogłaby przynieść
ujmę pełnionej przeze mnie godności konsula honorowego Rzeczypospolitej
Polskiej.

Zobowiązuję się nie przyjmować stanowiska konsula honorowego jak też innego
żadnego innego oficjalnego zastępstwa interesów państwa trzeciego w czasie
pełnienia funkcji konsula honorowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyjmuję do wiadomości, że z tytułu wykonywania funkcji konsula honorowego
Rzeczypospolitej Polskiej nie będę otrzymywać wynagrodzenia oraz nie będę
występować do władz Rzeczypospolitej Polskiej z roszczeniami o świadczenia
pracownicze, przewidziane w polskich przepisach z zakresu prawa pracy i
ubezpieczeń społecznych.

Zrzekam się niniejszym wszelkich roszczeń wobec Skarbu Państwa
Rzeczypospolitej Polskiej w związku ze stratami, jakie mogę bezpośrednio lub
pośrednio ponieść w wyniku prowadzenia działalności konsularnej.

Zobowiązuje się ponosić wszystkie koszty związane z wykonywaniem funkcji
konsula honorowego Rzeczypospolitej Polskiej, w tym koszty najmu lokalu i
zatrudnienia przeze mnie pomocniczego personelu. Przyjmuję także do wiadomości,
że przy doręczaniu dokumentów na zlecenie kierownika terytorialnie właściwego

urzędu konsularnego Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje mi prawo pobierania faktycznie poniesionych kosztów rzeczywistych z tytułu np. opłat pocztowych itp.

Zobowiązuję się zachować tajemnicy wiadomości, które posiadam w bezpośrednim związku z wykonywaniem przeze mnie funkcji konsula honorowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Na dowód powyższego składam swój własnoręczny podpis na niniejszym oświadczeniu.

.....dnia.....199...r.

.....

ZAŁĄCZNIK NR 2

Instrukcja Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 r. dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej.

POSTANOWIENIA WSTĘPNE**§ 1**

Na podstawie § 2 zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 maja 1974 r. w sprawie wydawania wewnątrzno – resortowych przepisów prawnych ustala się, co następuje:

§ 2

Konsul honorowy rozpoczyna swe funkcje po otrzymaniu aktu powołania, exequatur i podpisaniu oświadczenia o przyjęciu obowiązków konsula honorowego.

§ 3

1. Konsul honorowy przy wykonywaniu swych funkcji korzysta z ułatwień, przywilejów i immunitetów, które są przyznawane przez państwo przyjmujące.
2. Do korzystania z ułatwień, przywilejów i immunitetów mają zastosowanie odpowiednie postanowienia umów międzynarodowych oraz powszechnie przyjęte zwyczaje międzynarodowe.

§ 4

1. Konsul honorowy, przy wykonywaniu powierzonych mu funkcji, obowiązany jest do ścisłego współdziałania z konsulem w rozumieniu ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. (tzn. kierownikiem konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu i agencji konsularnej, jak również wydziału konsularnego

przedstawicielstwa dyplomatycznego lub członkiem personelu dyplomatycznego, wyznaczonym do wykonywania funkcji konsula), do kierowania się jego wskazówkami i instrukcjami oraz do informowania go o wszystkich ważniejszych sprawach w prowadzonej działalności konsularnej.

SPRAWY ORGANIZACYJNE

§ 5

1. Siedziba konsulatu RP powinna być oznaczona tablicą z godłem i napisem „Konsulat Rzeczypospolitej Polskiej”, wykonaną w języku polskim i w języku urzędowym państwa przyjmującego. Na budynku lub przed budynkiem siedziby urzędu należy umieścić maszt na flagę.
2. Dni i godziny otwarcia konsulatu dla interesantów powinny być ustalone w porozumieniu z kierownikiem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP.

§ 6

1. Flaga państwowa z godłem RP powinna być wywieszana na maszcie w dniach:
 - święta narodowego RP,
 - święta narodowego państwa przyjmującego,
 - wizyty oficjalnej w państwie przyjmującym Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Zagranicznych RP,
 - żałoby narodowej w RP,
 - żałoby narodowej w państwie przyjmującym,
 - pogrzebu głowy państwa, z którym RP utrzymuje stosunki dyplomatyczne.

Z powodu żałoby wywiesza się flagę opuszczoną do połowy masztu.

Flagę państwową podnosi się w godzinach rannych nie później niż w godzinie 8 czasu miejscowego i opuszcza po zachodzie słońca.

2. Konsul honorowy ma prawo do używania flagi państwowej (proporcezka) na samochodzie jedynie przy składaniu wizyt oficjalnych, jeżeli przewidują to miejscowe przepisy i zwyczaje.

§ 7

Po spełnieniu warunków, określonych w § 1, konsul honorowy składa wizyty przedstawicielom miejscowych władz, dziekanowi i członkom miejscowego korpusu konsularnego oraz wybitnym osobistościom z kół opiniotwórczych, intelektualnych, przemysłowych itp., stosując się do miejscowych zwyczajów.

§ 8

1. Kierownik terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP może dokonywać inspekcji konsulatu, kierowanego przez konsula honorowego, w celu zapoznania się na miejscu z jego działalnością i organizacją pracy. Konsul honorowy udostępnia wtedy wszystkie dokumenty konsularne oraz udziela potrzebnych wyjaśnień.
2. Archiwum konsularne składa się z pism przychodzących i wychodzących, instrukcji dla konsula honorowego, wydawnictw urzędowych RP i innych materiałów informacyjnych o Polsce. Archiwum powinno być trzymane oddzielnie od prywatnych dokumentów konsula honorowego.

§ 9

Konsul honorowy ma prawo do pobierania opłat do wysokości faktycznie poniesionych przez niego kosztów rzeczywistych, np. opłat pocztowych itp., przy doręczaniu dokumentów na zlecenie kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP.

§ 10

1. Konsul honorowy składa kierownikowi terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP

sprawozdanie roczne z działalności konsulatu w uzgodnionym z nim terminie i formie.

2. Sprawozdanie roczne powinno zawierać krótkie omówienie działalności konsula honorowego i obejmować współpracę gospodarczą, kulturalną i naukową między RP a okręgiem konsularnym oraz sprawy prawne, opieki konsularnej i morskie.

§ 11

W przypadku zakończenia misji zgodnie z § 6.1 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 21, poz. 229 z dnia 10 maja 1993 r.) konsul honorowy obowiązany jest przekazać do terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP archiwum konsularne, insygnia urzędowe i inne otrzymane przedmioty, służące do wykonywania funkcji konsularnych oraz zaprzestać używania oficjalnie tytułu konsula honorowego Rzeczypospolitej Polskiej.

ZAKRES FUNKCJI KONSULA HONOROWEGO

§12

Konsul honorowy w zakresie współpracy gospodarczej:

- 1) działa na rzecz tworzenia sprzyjających warunków dla polskiego eksportu i rozwoju współpracy gospodarczej z państwem przyjmującym,
- 2) ułatwia nawiązywanie kontaktów między zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi Rzeczypospolitej Polskiej i państwa przyjmującego,
- 3) działa na rzecz rozwoju polsko – polonijnej współpracy gospodarczej,
- 4) informuje kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP o możliwościach rozwijania współpracy gospodarczej między RP a państwem przyjmującym.

§ 13

Konsul honorowy w zakresie współpracy kulturalnej dąży do jak najszerzej prezentacji w państwie przyjmującym obrazu Polski i jej dorobku kulturalnego poprzez:

- 1) inicjowanie i udzielanie pomocy w organizowaniu w państwie przyjmującym wystaw, pokazów filmowych, występów artystycznych i innych imprez kulturalnych,
- 2) współdziałanie z organizacjami polonijnymi i innymi na rzecz popularyzacji kultury polskiej,
- 3) udzielanie pomocy w realizacji wymiany kulturalnej między RP a państwem przyjmującym.

§14

Konsul honorowy w zakresie współpracy naukowo – technicznej:

- 1) propaguje polską myśl techniczną, w szczególności przez przekazywanie właściwym instytucjom i przedsiębiorcom państwa przyjmującego informacji o polskich osiągnięciach naukowo-technicznych,
- 2) udziela pomocy w nawiązywaniu i podtrzymywaniu kontaktów naukowych między wyższymi uczelniami i instytucjami naukowymi RP i państwa przyjmującego,
- 3) informuje kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP o organizowanych w okręgu konsularnym konferencjach, zjazdach i sympozjach naukowych oraz, przekazuje materiały i informacje o ośrodkach naukowo – badawczych, które ze względu na potencjał naukowy i kierunki prowadzonych badań są interesującym partnerem do podjęcia współpracy naukowej.

§15

W przypadku delegowania zawodowego urzędnika konsularnego do konsulatu kierowanego przez konsula honorowego RP, zakres czynności konsularnych, wykonywanych przez ten urząd, ulega odpowiedniemu rozszerzeniu, zgodnie z obowiązującymi przepisami i instrukcjami konsularnymi.

SPRAWY MORSKIE

§ 16

1. Konsul honorowy zapewnia w swoim okręgu konsularnym opiekę nad polskimi marynarzami i statkami pod polską banderą, znajdującymi się w portach oraz na morzu terytorialnym i wodach wewnętrznych państwa przyjmującego.
2. Konsul honorowy powinien w szczególności:
 - a) zapewniać pomoc lekarską marynarzom przebywającym na leczeniu szpitalnym lub będącym w okresie rekonwalescencji i oczekującym na powrót do kraju,
 - b) udzielać pomocy prawnej i opieki konsularnej marynarzom i kapitanom statków,
 - c) informować o przepisach celnych, dewizowych, portowych i porządkowych państwa przyjmującego,
 - d) informować o warunkach życia w państwie przyjmującym, zabytkach i ciekawszych imprezach kulturalnych.

§ 17

Konsul honorowy, przy współdziałaniu z kierownikiem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP, udziela polskiemu marynarzowi pomocy w powrocie do kraju.

§ 18

Jeżeli statek morski pod polską banderą ulegnie rozbiciu, osiadzie na mieliźnie, zostanie wyrzucony na brzeg lub dozna innej szkody na wodach terytorialnych lub wewnętrznych państwa przyjmującego, należących do okręgu konsularnego, konsul honorowy obowiązany jest bezzwłocznie podjąć czynności dla ratowania i ochrony statku, jego załogi, pasażerów, wyposażenia, ładunku, dokumentów okręgowych i innych przedmiotów, znajdujących się na pokładzie tego statku. W tym celu powinien on zażądać od właściwych organów państwa przyjmującego podjęcia akcji ratunkowej.

§ 19

Jeżeli statek morski pod polską banderą zatonął, a jego wyposażenie, ładunek lub inne przedmioty, które się na nim znajdowały, zostały znalezione na brzegu państwa przyjmującego lub w pobliżu brzegu albo zostały sprowadzone do portu tego państwa i ani kapitan statku, ani jego pełnomocnik, ani przedstawiciele instytucji ubezpieczeniowej nie są obecni, konsul honorowy powinien podjąć odpowiednie kroki w celu tymczasowego zabezpieczenia tych przedmiotów.

§ 20

Konsul honorowy podejmuje starania dla zapewnienia pomocy lekarskiej oraz noclegu i wyżywienia rozbitkom ze statku morskiego pod polską banderą, jeżeli potrzebują oni takiej pomocy.

§ 21

Konsul honorowy podejmuje czynności, o których mowa w §§ 16, 17, 18, w porozumieniu z kapitanem statku lub jego zastępcą i informuje o tym niezwłocznie kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP.

§ 22

Konsul honorowy przy wykonywaniu czynności w zakresie ratownictwa morskiego współdziała w niezbędnym zakresie z ubezpieczycielem statku lub jego komisarzem awaryjnym w danym porcie oraz z przedstawicielem lub agentem polskich przedsiębiorstw żeglugowych.

§ 23

Konsul honorowy może wystąpić do właściwych organów państwa przyjmującego, na wniosek kapitana statku lub jego zastępcy, o wszczęcie poszukiwań polskiego marynarza lub pasażera, który nie powrócił na statek w przewidzianym terminie.

§ 24

1. Konsul honorowy obowiązany jest do podejmowania w razie potrzeby czynności, mających na celu ułatwienia wejścia, postoju i wyjścia z portu statku pod polską banderą.
2. Konsul honorowy zapewnia statkom morskim pod polską banderą i ich załogom wszelką inną potrzebną ochronę i pomoc podczas ich pobytu na wodach terytorialnych lub wewnętrznych państwa przyjmującego, należących do państwa przyjmującego

§ 25

Konsul honorowy zapewnia w razie potrzeby pomoc prawną kapitanowi i członkom załogi, a w szczególności:

- 1) zapobiega jakimkolwiek interwencjom sądów i innych organów państwa przyjmującego w sprawy wynikłe na pokładzie statku morskiego pod polską banderą, chyba że na statku zostaną popełnione przestępstwa naruszające spokój i bezpieczeństwo portu lub wód terytorialnych państwa przyjmującego albo przestępstwa naruszające przepisy dotyczące zdrowia publicznego, bezpieczeństwa życia na morzu, imigracji, ceł, zanieczyszczenia wód i handlu narkotykami,
- 2) domaga się od właściwych organów państwa przyjmującego, aby powiadomiły go o zamiarze przeprowadzenia na pokładzie statku

dochodzenia, przesłuchania, aresztowania lub ograniczenia wolności osobistej kapitana albo członków załogi lub zastosowania środków zmierzających do zaspokojenia roszczeń lub praw albo zastosowania środków przymusu w stosunku do statku lub znajdującego się na nim ładunku, będącego własnością polską. Konsul honorowy powinien domagać się, aby zawiadomienie nastąpiło w takim czasie, który umożliwi mu obecność przy tych czynnościach i powiadomienie kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP.

§ 26

1. Jeżeli konsul honorowy nie był obecny w czasie dokonywania przez właściwe organy państwa przyjmującego jakiegokolwiek czynności przymusowej na statku morskim pod banderą polską; np. aresztowania lub zatrzymania członka załogi, to powinien bezzwłocznie wystąpić do organów tego państwa o udzielenie mu wyczerpującej informacji o dokonanych czynnościach i powodach ich podjęcia.
2. Postanowienia ust. 1 mają odpowiednie zastosowanie do przesłuchania polskiego marynarza na lądzie przez organy państwa przyjmującego.

§ 27

Jeżeli organy państwa przyjmującego zatrzymały statek morski pod banderą polską lub nałożyły na ten statek areszt, konsul honorowy podejmuje czynności zgodnie z § 22 oraz bezzwłocznie informuje o tym fakcie kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP w celu podjęcia interwencji w sprawie zwolnienia statku.

§ 28

W przypadku otrzymania od kapitana statku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa na pokładzie, konsul honorowy bezzwłocznie informuje o tym

kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

§ 29

Postanowienia niniejszej instrukcji w odniesieniu do statków morskich pod polską banderą i do marynarzy – obywateli polskich mają również zastosowanie do statków żeglugi śródlądowej i jachtów oraz statków powietrznych zarejestrowanych w Polsce i uprawnionych do używania oznak polskiej przynależności państwowej.

SPRAWY PRAWNE

OCHRONA PRAW I INTERESÓW PAŃSTWA POLSKIEGO I JEGO OBYWATELI

§ 30

Konsul honorowy ochrania w swoim okręgu konsularnym prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli.

§ 31

Konsul honorowy czuwa w zakresie swojej właściwości nad wykonywaniem umów międzynarodowych, obowiązujących w stosunkach między RP a państwem przyjmującym.

§ 32

Konsul honorowy czuwa, czy państwo przyjmujące:

- 1) traktuje obywateli polskich, mieszkających w jego okręgu konsularnym tak samo jak obywateli własnych w zakresie zatrudniania, wynagradzania, świadczeń socjalnych, udostępniania możliwości podnoszenia kwalifikacji itp.,
- 2) zapewnia obywatelom polskim swobodny dostęp do sądów oraz prawo do występowania przed sądami w charakterze strony postępowania osobiście lub przez pełnomocnika na takich samych warunkach, jakie przysługują obywatelom własnym,
- 3) udziela obywatelom polskim zwolnień od kosztów sądowych i obowiązku złożenia kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu na takich samych warunkach, jakie przysługują obywatelom własnym,
- 4) nie stwarza obywatelom polskim przeszkód i utrudnień w dochodzeniu roszczeń na jego terytorium,
- 5) nie naraża na uszczerbek w inny sposób praw i interesów obywateli polskich.

§ 33

Konsul honorowy obowiązany jest bezzwłocznie informować kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP o przypadkach gorszego traktowania obywateli polskich niż obywateli państw trzecich w państwie przyjmującym.

§ 34

Konsul honorowy podejmuje działania w celu realizacji uprawnień obywateli polskich do alimentów, zagranicznych rent i emerytur oraz innych świadczeń socjalnych. Udziela obywatelom polskim pomocy w dochodzeniu roszczeń z tytułu wypadków przy pracy i wypadków drogowych oraz innych tytułów.

WYDOBYWANIE I DORĘCZANIE DOKUMENTÓW

§ 35

Konsul honorowy może występować do organów państwa przyjmującego o dokumenty stanu cywilnego, świadectwa pracy, szkolne itp. w porozumieniu z kierownikiem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP, a także na jego zlecenie dokonuje doręczeń dokumentów osobom i organom miejscowym.

§ 36

Jeżeli konsul honorowy otrzyma dokumenty do legalizacji, poświadczenia podpisu itp., przesyła je do załatwienia według kompetencji do kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

OPIEKA KONSULARNA NAD OBYWATELAMI POLSKIMI

§ 37

Konsul honorowy sprawuje opiekę konsularną na podstawie umów międzynarodowych, których stroną jest RP i państwo przyjmujące, ustaw i innych przepisów RP i państwa przyjmującego oraz w oparciu o zwyczaje międzynarodowe.

§ 38

1. Konsul honorowy udziela obywatelom polskim pomocy w dochodzeniu przysługujących im praw w drodze:
 - a) porad prawnych co do sposobu załatwienia sprawy,
 - b) informowania o przepisach prawnych RP i państwa przyjmującego oraz umowach międzynarodowych, których stronami są RP i państwo przyjmujące,

- c) podejmowania w przypadkach koniecznych interwencji wobec właściwych organów państwa przyjmującego na rzecz obywatela polskiego.
2. Interwencja, o której mowa w ust. 1 lit. c, polega na zwróceniu się konsula honorowego w formie ustnej lub pisemnej do właściwego organu państwa przyjmującego z wnioskiem o udzielenie pomocy obywatelowi polskiemu. Należy przy tym powołać się na odpowiednie umowy dwustronne między RP a państwem przyjmującym, a jeżeli takie nie zostały zawarte na prawo i zwyczaje międzynarodowe oraz prawo państwa przyjmującego.

§ 39

Jeżeli konsul honorowy nie jest w stanie udzielić obywatelowi polskiemu porady prawnej lub informacji o przepisach prawnych państwa przyjmującego, powinien skierować tego obywatela do miejscowego adwokata. Wszelkie koszty i honoraria z tym związane obciążają zainteresowanego obywatela polskiego.

POMOC PRAWNA OBYWATELOM POLSKIM

§ 40

1. Konsul honorowy dla prawidłowego wykonywania swych funkcji:
- a) posiada teksty umów, ustaw i innych przepisów obowiązujących w państwie przyjmującym i normujących status prawny cudzoziemców,
 - b) śledzi rozwój ustawodawstwa i praktyki miejscowej w zakresie traktowania obywateli polskich,
 - c) analizuje artykuły i inne wiadomości, publikowane w środkach masowego przekazu państwa przyjmującego, dotyczące sytuacji prawnej oraz traktowania obywateli polskich w tym państwie,
 - d) czuwa nad przestrzeganiem przez organy państwa przyjmującego w stosunku do obywateli polskich praw, przysługujących im na podstawie ustawodawstwa wewnętrznego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych,

- e) zwraca szczególną uwagę na przestrzeganie przez pracodawców praw należnych obywatelom polskim z tytułu ich zatrudnienia i ubezpieczenia w państwie przyjmującym
- 2. W przypadku stwierdzenia faktu dyskryminacji obywateli polskich w państwie przyjmującym, konsul honorowy może wystąpić do właściwych organów tego państwa z odpowiednią interwencją, w szczególności o:
 - a) spowodowanie zaniechania naruszania praw, należnych obywatelom polskim,
 - b) wypłacenie obywatelowi polskiemu odpowiedniego odszkodowania lub udzielenia innego zadośćuczynienia, o ile ustawodawstwo państwa przyjmującego dopuszcza taką możliwość.
- 3. Podjęcie interwencji, o której mowa w ust. 2 wymaga zgody kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

§ 41

Konsul honorowy może w porozumieniu z kierownikiem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP:

- 1) współdziałać z właściwymi organami państwa przyjmującego w sprawach ustanawiania opieki i kurateli nad małoletnimi lub nie posiadającym zdolności do działań prawnych obywatelem polskim oraz nad mieniem w państwie przyjmującym, jeżeli obywatel polski z jakichkolwiek powodów nie jest w stanie mieniem tym sam zarządzać,
- 2) proponować właściwym organom państwa przyjmującego odpowiednią osobę na opiekuna lub kuratora, kierując się przy tym zasadami, zawartymi w odpowiednich postanowieniach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego RP.

§ 42

Konsul honorowy może przyjmować od obywateli polskich do depozytu dokumenty, pieniądze lub inne przedmioty wartościowe, a także w celu przekazania polskim właścicielom, przedmioty zagubione przez nich lub zatrzymane w czasie pobytu w państwie przyjmującym.

OPIEKA KONSULARNA NAD OBYWATELAMI POLSKIMI
ZATRZYMANYMI, ARESZTOWANYMI LUB POZBAWIONYMI WOLNOŚCI
OSOBISTEJ W INNEJ FORMIE W PAŃSTWIE PRZYJMUJĄCYM

§ 43

- 1) Konsulowie honorowi w państwach, z którymi Polska zawarła dwustronne konwencje konsularne, powinni być informowani przez właściwe organy państwa przyjmującego o każdym przypadku zatrzymania, aresztowania lub pozbawienia obywatela polskiego wolności w innej formie w ich okręgu konsularnym.
- 2) W przypadku braku dwustronnej konwencji konsularnej i stosowania przez państwo przyjmujące postanowienia art. 36 ust. 1 lit. b Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 roku, uzależniającego informowanie o zatrzymaniu lub pozbawieniu wolności osobistej w innej formie od uprzedniej prośby zatrzymanego, konsul honorowy powinien powoływać się na zasadę wzajemności.
- 3) Przy powoływaniu się na zasadę wzajemności, o której mowa w ust. 2, należy informować właściwe organy państwa przyjmującego, że zgodnie z postanowieniami art. 539 kodeksu postępowania karnego RP, właściwe organy polskie zawiadamiają niezwłocznie właściwy miejscowo urząd konsularny państwa obcego lub, w razie braku takiego urzędu, przedstawicielstwo dyplomatyczne tego państwa, o każdym przypadku tymczasowego aresztowania w Rzeczypospolitej Polskiej obywatela tego państwa.

§ 44

W przypadku uzyskania wiadomości o zatrzymaniu obywatela polskiego, jego aresztowaniu lub pozbawieniu wolności osobistej w innej formie, konsul honorowy powinien:

- 1) wystąpić do właściwych organów państwa przyjmującego o wyjaśnienie tego faktu,

- 2) poinformować o powyższym kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP. W informacji o obywatelu polskim należy w miarę możliwości podać: imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, adres ostatniego miejsca zamieszkania w Polsce, rodzaj zarzucanego czynu i kwalifikację prawną, numer paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekraczania granicy państwowej oraz miejsce i datę wydania dokumentu.

§ 45

1. W przypadku zatrzymania obywatela polskiego, jego aresztowania lub pozbawienia wolności osobistej w innej formie, konsul honorowy powinien wystąpić do właściwych organów państwa przyjmującego o udzielenie mu prawa do odwiedzania takiego obywatela i porozumiewania się z nim, zgodnie z właściwymi postanowieniami dwustronnej konwencji konsularnej.
2. Jeżeli nie została zawarta dwustronna konwencja konsularna między Polską i państwem przyjmującym i nie wyraża ono zgody na udzielenie konsulowi honorowemu prawa odwiedzania i porozumiewania się z obywatelem, o którym mowa w ust. 1, konsul honorowy powinien powołać się na prawo i zwyczaje międzynarodowe oraz argumentować, że za uzyskaniem prawa widzenia przemawiają względy humanitarne.

Jeżeli nie odniosą skutku działania konsula, o których mowa w ust. 2 i państwo przyjmujące nie wyrazi zgody na udzielenie konsulowi honorowemu prawa odwiedzania i porozumiewania się z obywatelem polskim, o którym mowa w ust. 1, konsul honorowy powiadamia o tym kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

§ 46

W przypadku konieczności udzielenia pomocy prawnej obywatelowi polskiemu, przeciwko któremu zostało wszczęte w państwie przyjmującym postępowanie karne, konsul honorowy może mu udzielić pomocy w zaangażowaniu na wyłączny koszt tego obywatela miejscowego adwokata dla obrony w tym postępowaniu. Jeżeli

obywatel polski nie dysponuje odpowiednią kwotą lub nie chce pokryć kosztów wynajęcia adwokata, konsul honorowy kontaktuje się w tej sprawie z kierownikiem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

§ 47

1. Jeżeli organy państwa przyjmującego uzależniają wypuszczenie na wolność obywatela polskiego zatrzymanego, aresztowanego lub pozbawionego wolności osobistej w innej formie od uiszczenia kaucji lub grzywny, konsul honorowy powinien podjąć działania zmierzające do przywrócenia wolności temu obywatelowi bez uiszczenia kaucji lub grzywny.
2. Jeżeli działania, o których mowa w ust. 1, nie przyniosły pozytywnego rezultatu, konsul honorowy powinien:
 - a) sprawdzić czy obywatel polski zatrzymany, aresztowany lub pozbawiony wolności osobistej w innej formie dysponuje odpowiednią kwotą na uiszczenie kaucji lub grzywny,
 - b) zwrócić się do kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP z wnioskiem o podjęcie decyzji, jeżeli obywatel polski, o którym mowa w ust. 2 lit. a, nie dysponuje odpowiednią kwotą na uiszczenie kaucji lub grzywny bądź odmawia jej uiszczenia.

OPIEKA KONSULARNA NAD OBYWATELAMI POLSKIMI STAŁE MIESZKAJĄCYMI W PAŃSTWIE PRZYJMUJĄCYM

§ 48

Konsul honorowy udziela pomocy prawnej obywatelom polskim stałe mieszkającym w państwie przyjmującym w przypadku, gdy są oni pozbawieni środków utrzymania i nie mają uprawnień do korzystania ze świadczeń miejscowego ubezpieczenia społecznego.

Konsul honorowy podejmuje w takiej sytuacji działania u odpowiednich władz, aby obywatele polscy mogli korzystać z miejscowych zakładów opiekuńczych (domów starców, inwalidów itp.).

§ 49

Jeżeli do konsula honorowego zwróci się obywatel polski, stale mieszkający w państwie przyjmującym, o udzielenie mu pomocy w uzyskaniu świadczeń z polskiego ubezpieczenia społecznego, konsul honorowy przesyła jego prośbę do kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

OPIEKA KONSULARNA W PRZYPADKU CHOROBY I LECZENIA

§ 50

Konsul honorowy udziela obywatelowi polskiemu pomocy w przypadku choroby i leczenia za granicą, ułatwiając skorzystanie ze świadczeń towarzystwa ubezpieczeniowego, jeżeli chory dysponuje ważną polisą.

§ 51

1. Obywatele polscy, wyjeżdżający za granicę, mogą zawrzeć przed wyjazdem umowę ubezpieczenia od kosztów leczenia i następstw od nieszczęśliwych wypadków.
2. W przypadku, gdy obywatel polski, posiadający ważną polisę ubezpieczeniową, zgłosi się po pomoc finansową, konsul honorowy powinien porozumieć się z kierownikiem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP.

§ 52

1. Konsul honorowy nie może podejmować wobec osób i instytucji miejscowych jakichkolwiek zobowiązań finansowych związanych ze zwrotem kosztów leczenia obywatela polskiego.
2. W przypadku zwrócenia się instytucji miejscowych do konsula honorowego z żądaniem uregulowania rachunku z tytułu leczenia szpitalnego lub ambulatoryjnego obywatela polskiego, należy poinformować, że koszty leczenia obciążają bezpośrednio osobę zainteresowaną.

OPIEKA KONSULARNA NAD OBYWATELAMI POLSKIMI W PRZYPADKU POWSTANIA SZKODY SAMOCHODOWEJ ZA GRANICĄ I UTRATY BĄDŹ USZKODZENIA RZECZY OSOBISTYCH

§ 53

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, obywatel polski wyjeżdżający za granicę pojazdem mechanicznym, posiadający polskie znaki rejestracyjne, obowiązany jest ubezpieczyć pojazd w upoważnionym towarzystwie ubezpieczeniowym w Polsce na cały okres pobytu za granicą.

§ 54

W razie zgłoszenia wypadku pojazdu mechanicznego za granicą, ubezpieczonego w towarzystwie ubezpieczeniowym w Polsce, konsul honorowy wyjaśnia właścicielowi (użytkownikowi) tego pojazdu, że:

- a) na terytorium państwa, należącego do systemu ubezpieczeń „zielonej karty”, powinien on działać zgodnie z zasadami zawartymi w instrukcji postępowania w przypadku szkody samochodowej za granicą, a zwłaszcza zwrócić się do najbliższego zagranicznego przedstawicielstwa towarzystwa ubezpieczeniowego,
- b) w przypadku uszkodzenia pojazdu mechanicznego z przyczyn nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem (np. szkody

eksploatacyjnej), koszty naprawy pojazdu podróży pasażerów do kraju obciążają wyłącznie właściciela (użytkownika pojazdu).

§ 55

Konsul honorowy zawiadamia kierownika terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP o zaistniałym w jego okręgu konsularnym fakcie wypadku pojazdu mechanicznego, ubezpieczonego w towarzystwie ubezpieczeniowym w Polsce.

§ 56

1. Konsul honorowy udziela pomocy obywatelom polskim, dysponującym karnetami Międzynarodowej Pomocy Samochodowej, kierując ich do właściwych warsztatów naprawy pojazdów.
2. W przypadku odmowy honorowania karnetów Międzynarodowej Pomocy Samochodowej przez warsztaty naprawy pojazdów, konsul honorowy kieruje posiadacza książeczki do miejscowego automobilklubu. Jeżeli automobilklub odmówi udzielenia pomocy, konsul honorowy powinien podjąć interwencję w tej sprawie.

§ 57

Jeżeli obywatel polski, przebywający w okręgu konsularnym konsulatu kierowanego przez konsula honorowego, znajdzie się w trudnej sytuacji losowej (utrata waluty, biletów powrotnych, nagłe zachorowanie itp.) i zwróci się o pomoc finansową, konsul honorowy powinien porozumieć się z kierownikiem terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

SPRAWY PASZPORTOWE I OBYWATELSKIE

§ 58

1. W przypadku zgłoszenia utraty paszportu przez obywatela polskiego przebywającego za granicą (kradzież, zagubienie, zniszczenie), konsul honorowy kieruje osobę zainteresowaną uzyskaniem nowego paszportu terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.
2. Jeżeli obywatel polski zwróci się z prośbą o wymianę paszportu, konsul honorowy kieruje osobę zainteresowaną uzyskaniem nowego paszportu terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

§ 59

Jeżeli obywatel polski nabył obywatelstwo państwa przyjmującego i zwróci się z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa przyjmującego, konsul honorowy kieruje osobę zainteresowaną uzyskaniem nowego paszportu do terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

SPRAWY SPADKOWE

§ 60

1. Konsul honorowy zajmuje się zbieraniem informacji o spadkach po osobach, których spadkobiercami mogą być obywatele polscy, mieszkający w Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku otrzymania informacji o zgonie takiej osoby, konsul honorowy powinien uzyskać o niej następujące informacje:
 - data i miejsce urodzenia,
 - ostatni adres zamieszkania w Polsce,
 - data i miejsce zgonu,

- nazwiska i adresy spadkobierców,
 - czy spadkodawca pozostawił testament,
 - kto jest administratorem lub opiekunem spadku,
 - jaki majątek będą dziedziczyć spadkobiercy w Polsce, oraz
 - jakie dokumenty od spadkobierców w Polsce będą potrzebne do realizacji spadku.
2. Konsul honorowy przekazuje bezzwłocznie powyższe informacje kierownikowi terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa RP.
 3. Jeżeli konsul honorowy uzyska wiadomość, że zachodzi obawa naruszenia masy spadkowej lub nieuzasadnionego jej uszczuplenia, powinien wystąpić do organów państwa przyjmującego o zabezpieczenie spadku. Konsul honorowy powinien także zawiadomić organy państwa przyjmującego, że kierownik terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego RP zwrócił się do spadkobierców o udzielenie mu pełnomocnictwa w realizacji spadku.
 4. Konsul honorowy może uzyskiwać informacje o otwarciu spadku z wszelkich oficjalnych źródeł takich jak urzędy stanu cywilnego, biura notarialne, sądy adwokaci, administratorzy lub opiekunowie spadków, towarzystwa ubezpieczeniowe, organizacje polonijne, ogłoszenia w prasie miejscowej, listy spadkobierców, a także od osób prywatnych itp.

PROPAGOWANIE TURYSTYKI DO POLSKI

§ 61

1. Konsul honorowy propaguje wszelkie formy turystyki do Polski. Może to czynić poprzez informowanie biur podróży, instytucji i organizacji społecznych oraz miejscowych ośrodków masowego przekazu o walorach turystycznych Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Konsul honorowy udziela informacji o warunkach uzyskania wizy, zaopatruje zainteresowanych w kwestionariusze wizowe oraz kieruje ich po wizy do

terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego lub przedstawiciela dyplomatycznego RP.

PRZEPISY KOŃCOWE

§ 62

Ilekroć w instrukcji jest mowa o:

- 1) "konsulacie" rozumie się przez to konsulat: generalny, konsulat, wicekonsula oraz agencję konsularną, kierowane przez konsula honorowego,
- 2) „konsulu honorowym” rozumie się przez to honorowego konsula generalnego, konsula honorowego, wicekonsula honorowego oraz honorowego agenta konsularnego,
- 3) „terytorialnie właściwym zawodowym urzędzie konsularnym lub przedstawicielstwie dyplomatycznym RP” rozumie się przez to urząd kierowany przez zawodowego urzędnika konsularnego lub członka personelu dyplomatycznego, wyznaczonego przez Ministra Spraw Zagranicznych RP do wykonywania funkcji konsularnych.

§ 63

Uchyła się instrukcję Nr 2 Dyrektora Departamentu Konsularnego z dnia 25 października 1986 roku.

§ 64

Instrukcja wchodzi w życie z dniem podpisania.

ZAŁĄCZNIK 3

Wytyczne Nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 1993 roku w sprawie zatrudniania urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w konsulatach Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanych przez konsulów honorowych

Na podstawie § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 maja 1976 r. w sprawie wydawania wewnątrzresortowych przepisów prawnych i w związku z zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 marca 1993 r. (M. P. Nr 21, poz. 229 z dnia 10 maja 1993 r.) w sprawie konsulów honorowych ustala się, co następuje:

- 1) Ministerstwo Spraw Zagranicznych może skierować do pracy w konsulacie RP, kierowanym przez konsula honorowego, urzędnika MSZ. W akcie nominacyjnym zostanie podane imię i nazwisko, stanowisko (stopień) i grupa zaszeregowania oraz określony zakres obowiązków tego urzędnika. Stopień urzędnika nie może być wyższy od stopnia konsula honorowego, który jest kierownikiem konsulatu;
- 2) Zawodowy urzędnik konsularny, przy wykonywaniu czynności konsularnych, podlega służbowo kierownikowi właściwego terytorialnie zawodowego urzędu konsularnego RP;
- 3) Kierownik właściwego terytorialnie przedstawicielstwa dyplomatycznego RP notyfikuje Ministerstwu Spraw Zagranicznych państwa przyjmującego imię, nazwisko i stanowisko nowo mianowanego urzędnika konsularnego;
- 4) Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazuje zawodowemu urzędnikowi konsularnemu wynagrodzenie i inne świadczenia, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r., w sprawie wynagradzania i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych (Dz. U. Nr 71, poz. 307 z 1991 roku z późniejszymi zmianami);

Przekazywanie funduszy może następować za pośrednictwem przedstawicielstwa dyplomatycznego lub terytorialnie właściwego zawodowego urzędu konsularnego RP;

- 5) Konsul honorowy może przejąć świadczenia przysługujące pracownikom placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych przewidzianych w rozporządzeniu, o którym mowa w pkt. 4 niniejszych wytycznych, m.in. udostępnić mianowanemu urzędnikowi konsularnemu mieszkanie wraz z umeblowaniem i wyposażeniem. Tego rodzaju przypadki będą określone każdorazowo w umowie między Ministerstwem Spraw Zagranicznych a konsulem honorowym RP;
- 6) Wpływy z opłat za rejestrowane czynności konsularne, wykonywane przez zawodowego urzędnika konsularnego, są w całości zaliczane na dochody budżetowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych i rozliczane zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- 7) Konsul honorowy organizuje zawodowemu urzędnikowi konsularnemu stanowisko pracy na warunkach określonych w umowie między Ministerstwem a konsulem honorowym RP;
- 8) Wzór umowy jest załącznikiem do niniejszych wytycznych.

UMOWA
MIĘDZY MINISTERSTWEM SPRAW ZAGRANICZNYCH
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
A KONSULEM HONOROWYM.....

Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Warszawie Al. J. Ch. Szucha 23, Polska, reprezentowane przezzwane dalej Ministerstwem oraz P.obywatel.....zamieszkały w.....mianowany dniaKonsulem Honorowym Rzeczypospolitej Polskiej w....., z okręgiem konsularnym obejmującym.....zwany dalej konsulem honorowym zawarli w dniuwnastępującą umowę:

1. Ministerstwo kieruje do pracy w Konsulacie w
Pana/Panią.....w randze..... na okres od
dnia(do dnia) (lub do odwołania).
2.
 - a) Konsul honorowy udostępnia urzędnikowi, wymienionemu w punkcie 1, samodzielne pomieszczenia, wyposażenia w sejf (szafę pancerną lub stalową) z zamkiem szyfrowym oraz podstawowe meble i urządzenia biurowe, umożliwiające sporządzanie dokumentów i pism oraz zapewniające łączność telefoniczną. Przyznaje mu także bezpłatny dostęp do posiadanych innych środków łączności w celu komunikowania się z Ministerstwem i/lub terytorialnie właściwym przedstawicielstwem dyplomatycznym lub zawodowym urzędem konsularnym RP.
 - b) W pomieszczeniu jak w punkcie a) lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie powinny być również stworzone warunki do prowadzenia rozmów z

interesantami, przekazywania dokumentów i pobierania opłat konsularnych z uwzględnieniem miejscowych warunków bezpieczeństwa.

- a) Wejście do pomieszczenia, przeznaczonego do przyjmowania interesantów powinno być wyraźnie oznaczone napisem „Konsulat Rzeczypospolitej Polskiej” w języku polskim i języku urzędowym państwa przyjmującego (oraz, jeżeli to konieczne, dodatkowo w języku angielskim), niezależnie od tablicy z nazwą urzędu, umocowaną na zewnątrz budynku.
3. Konsul honorowy zobowiązuje się udostępniać urzędnikowi konsularnemu, w razie potrzeby (przekazuje urzędnikowi konsularnemu do dyspozycji), samochód osobowy dla wyjazdów w granicach okręgu konsularnego, w celu dokonania niezbędnych czynności służbowych.
 4. Ministerstwo zaopatruje urzędnika konsularnego w czasie jego pracy w konsulacie RP..... w odpowiednie przepisy prawne, druki, pieczęcie środki finansowe na jego utrzymanie, wynajem mieszkania oraz opłatę ryczałtu na użytkowanie pomieszczenia biurowego i samochodu.
 5.
 - a) Ministerstwo przyznaje konsulowi honorowemu, jako rekompensatę za udostępnienia pomieszczenia i urządzeń opisanych w punktach 2 i 3 kwotę (stanowiącą równowartość dolarów USA), płatną do piątego dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni.
 - b) Kwota wymieniona w punkcie a), może być zmieniana za porozumieniem stron, w drodze negocjacji i podpisania aneksu do niniejszej umowy, w zależności od zmian w poziomie kosztów utrzymania sprzętu oraz rzeczywistego wykorzystania środków łączności i transportu przez urzędnika konsularnego.
 6. Sprawy, nie objęte niniejszą umową, mogą być regulowane w drodze oddzielnego porozumienia między ministerstwem a konsulem honorowym.

7. Umowa wchodzi w życie z dniem i może być wypowiedziana przez każdą ze stron z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.
8. Umowę sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, każdy w języku polskim i, po jednym egzemplarzu dla każdej ze Stron, przy czym oba teksty posiadają taką samą moc. W razie wątpliwości, rozstrzyga tekst sporządzony w języku.....

.....dnia.....

Za Ministerstwo Spraw
Zagranicznych RP

.....
(stempel służbowy)

.....

Konsul Honorowy

Uwaga: wyrażenia w nawiasach oznaczają opcje.