

Immunitet jurysdykcyjny konsulów honorowych w Polsce a kontrola drogowa Policji – ujęcie konstruktywne

Jurisdictional Immunity of Honorary Consuls in Poland and the Police Traffic Control – a Constructive Approach

International law in force in Poland provides honorary consuls with functional jurisdictional immunity protecting them (in the scope of exercising activities inherent in services within the entrusted consular functions) to the same extent as consuls. In practice, Polish police officers have challenged (in the course of roadside checks) jurisdictional immunity of honorary consuls performing their functions (through intrinsically official activities) inconsistently with binding international law, especially with the Vienna Convention on Consular Relations. It shows the need for standardisation of police activity in the course of roadside checks and for clarification of incidents towards fining or a request for punishment. Especially because the provisions of the Vienna Convention on Consular Relations allow proper enforcement of road traffic rules against the honorary consul (exercising their consular functions and / or invoking immunity from jurisdiction), taking into account their immunity from jurisdiction, furthermore motivating Poland (as a State), the Police, the honorary consular corps (in Poland) and (possibly) countries sending the honorary consul to Poland to make real efforts to improve the legal situation within the subject matter.

Maciej Perkowski

profesor nauk prawnych
Uniwersytet w Białymstoku

ORCID – 0000-0002-3909-3967

Słowa kluczowe:
konsul honorowy, immunitet
jurysdykcyjny, policja, funkcje konsularne,
czynności urzędowe

Key words:
honorary consul, jurisdictional immunity,
police, consular functions, official activities

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.240>

Ostatnie dekady były okresem progresywnego umiędźninarodowienia polskiego obrotu społeczno-gospodarczego, co znajdowało odzwierciedlenie w prawie i praktyce prawnej. Jednym z objawów tego procesu był rozwój ilościowy i znaczeniowy honorowego korpusu konsularnego. Instytucja konsula honorowego upowszechniła się w polskich realiach na tyle znacząco, że obecnie jest uwzględniana nie tylko w kurtuazyjnych zestawieniach uczestników lokalnych uroczystości, ale też w standardach praktycznego funkcjonowania instytucji publicznych. Jednocześnie w opinii publicznej ukształtował się popularny poglądowy schemat, że

osoby, które zostają konsulami honorowymi, wyróżniają się wysokim statusem materialnym, a rolę, jaką pełnią, traktują jako hobby, okazję do zdobycia prestiżu czy ochrony immunitetowej. Bywa, że konsula honorowego określa się stygmatyzującym mianem „półdyplomaty”. Takie ujęcia nie sprzyjają upowszechnieniu społecznej świadomości o prawach i obowiązkach konsułów honorowych, a wręcz ukierunkowują pejoratywne podejście społeczne i opatrne pojmowanie sytuacji problemowych z udziałem konsułów honorowych¹. Sytuacja budzi niepokój, gdyż nie ogranicza się do prywatnych stereotypów pojedynczych osób. Poszczególne jednostki współtworzą wszakże państwo i jego instytucje, a ich podejście do różnych spraw faktycznie wpływa na czynności, jakie podejmują występując z ramienia państwa i jego instytucji.

Wydaje się, że w kontekście „pokutowania” mimowolnych stereotypów w postrzeganiu konsułów honorowych na szczególną uwagę zasługuje sytuacja Policji, bynajmniej nie w związku z udziałem (miejscowo właściwych) konsułów honorowych w policyjnych świętach, lecz w związku z powierzeniem Policji zabezpieczenia i egzekwowania zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Rozwój i dostępność indywidualnej motoryzacji ukształtowały bowiem współczesny ruch drogowy, doprowadzając do jego rozrostu, skomplikowania i kolizyjności. Owe skutki zdeterminowały zaś kształt prawa o ruchu drogowym, przedmiotową rolę i praktykę Policji, a także szereg mimowolnych kontrowersji.

Sytuacją kontrowersyjną jest na pewno egzekwowanie (przez Policję) zasad ruchu drogowego wobec konsula honorowego. Problematiczny może być zakres immunitetów konsułów honorowych państw obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w kontekście prowadzonych przez funkcjonariuszy wydziałów ruchu drogowego Policji (w toku i w następstwie kontroli drogowych) czynności: legitymowania, mandatowania oraz działań wyjaśniających w kierunku wniosku o ukaranie. Wyklarowanie i zarekomendowanie odpowiedniego podejścia Policji w sytuacjach z udziałem konsula honorowego wymaga wyjaśnienia istoty statusu tego ostatniego, dokonania dedykowanej wykładni celowościowej funkcji konsula honorowego i reguł ich praktycznej realizacji oraz identyfikacji zasad korzystania przezeń (w Polsce)

1 Por.: Piotr Kundzia, Grzegorz Pawełczyk, „Półdyplomaci” *Wprost*, 12 listopada 2000. <https://www.wprost.pl/tygodnik/8445/Poldyplomaci.html>. Piotr Nisztor, „Być konsulem honorowym” *Wprost*, 4 listopada 2014. <https://www.wprost.pl/478335/byc-konsulem-honorowym.html>. Polemicznie: Jan Widacki, „Konsulowie honorowi” *Przegląd*, 10 listopada 2014. <https://www.tygodnikprzeklad.pl/jan-widacki-konsulowie-honorowi/>. Ponadto: Andrzej Szurek, „Biznesmeni konsulami honorowymi” *Rzeczpospolita*, 22 października 2010. <https://www.rp.pl/artykul/552640-Biznesmeni-konsulami-honorowymi.html>.

z przywilejów i immunitetów. Pomoże to (jak najbardziej w interesie publicznym) ustalić i rekomendować rozwiązanie optymalne.

1. Istota statusu konsula honorowego z perspektywy Polski

Standard międzynarodowy w zakresie statusu prawnego konsula honorowego wyznacza dziś głównie Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r.² oraz umowy dwustronne (w praktyce ograniczoną rolę odgrywa zaś zwyczaj, a funkcjonalną prawo krajowe) i porozumienia w zakresie konkretnego powołania (gdzie także ujmowane są kwestie statusu prawnego konsula honorowego). Status konsula honorowego (obok zawodowego) reguluje *expressis verbis* przede wszystkim Konwencja wiedeńska, która określa zwłaszcza charakter oraz zakres przysługujących mu przywilejów i immunitetów³. W świetle jej postanowień charakter tych ostatnich jest funkcyjny⁴, a zalicza się do nich m.in. immunitet jurysdykcyjny⁵. Innymi słowy, w świetle Konwencji wiedeńskiej immunitet jurysdykcyjny przysługuje konsulowi honorowemu w związku z wykonywaniem przezeń funkcji konsularnych.

Pewną trudność interpretacyjną stwarza tu art. 71 Konwencji wiedeńskiej, który stanowi, że urzędnicy konsularni, mający obywatelstwo państwa przyjmującego lub stale w nim zamieszkali, korzystają jedynie z immunitetu

- 2 *Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych*, sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r., Dz. U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98 (dalej jako Konwencja wiedeńska).
- 3 Art. 1 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej wskazuje, że istnieją dwie kategorie urzędników konsularnych: zawodowi urzędnicy konsularni i honorowi urzędnicy konsularni. Postanowienia rozdziału II konwencji odnoszą się do urzędów konsularnych kierowanych przez zawodowych urzędników konsularnych; postanowienia rozdziału III odnoszą się do urzędów konsularnych kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych. Zgodnie z art. 58 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej artykuł 42 i 43, ustęp 3 artykułu 44, artykuły 45 i 53 oraz ustęp 1 artykułu 55 stosuje się do honorowych urzędników konsularnych. Ponadto ułatwienia, przywileje i immunitety tych urzędników konsularnych są normowane przez artykuły 63, 64, 65, 66 i 67.
- 4 Por. Katarzyna Lechowicz, „Funkcjonalny charakter przywilejów i immunitetów honorowych urzędników konsularnych” *Zarządzanie i Edukacja*, nr 3-4 (2013): 84-86.
- 5 Artykuł 43, ust 1 Konwencji wiedeńskiej stanowi, że urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonaniu funkcji konsularnych. Zgodnie z art. 58 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej artykuł 43 stosuje się do honorowych urzędników konsularnych.

jurysdykcyjnego (oraz nietykalności osobistej) w stosunku do czynności urzędowych dokonanych w toku pełnienia swych funkcji. Rozważając tę kwestię z perspektywy Polski (ale podobnie rzecz się ma w innych państwach praktykujących honorowe stosunki konsularne) należy podkreślić, że skrajna interpretacja literalna prowadziłaby do absurdu, gdyż wobec faktu, że konsulowie honorowi są zasadniczo obywatelami polskimi, uprzednie wyraźne rozciągnięcie pełnego immunitetu jurysdykcyjnego na konsulów honorowych (art. 58 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1) okazałoby się bezprzedmiotowe. Nie taki zapewne był zamiar twórców konwencji.

Wykładnia funkcjonalna prowadzi z kolei do wniosku, że konsulowie honorowi, realizując w ramach swych funkcji czynności urzędowe, w gruncie rzeczy podejmują złożone działania składające się immanentnie na owe czynności (urzędowe). Przykładowo, na wykonanie konkretnej czynności w określonym miejscu składać się może podróż służbowa (określona np. w delegacji służbowej wystawionej przez konsulata) między siedzibą konsulatu honorowego a miejscem wykonania tejże czynności. Warto zauważyć, iż zakres immunitetu obejmuje nie tylko dojazd do miejsca wykonywania czynności, ale również podróż powrotną, która jest nieodłącznie związana z wykonywaniem czynności urzędowych. Odmienne podejście byłoby bezzasadnie dyskryminujące.

Uszczegółowienia tego statusu mogą być konsekwencją rozwiązań przyjętych w wiążących Polskę dwustronnych konwencjach konsularnych, przy czym zasadniczo nie powinny one ograniczać standardu przewidzianego w Konwencji wiedeńskiej, a raczej ów standard rozwijać⁶. Tak się też w praktyce zdarza⁷. Ów standard ma swoje skutki prawne (nie zawsze

6 Artykuł 73 Konwencji wiedeńskiej określający stosunek między nią a innymi umowami międzynarodowymi wskazuje w ust. 2, 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”.

7 Na ten temat interesujący wywód zaprezentował niedawno specjalista w zakresie prawa konsularnego – prof. Paweł Czubik w opracowaniu: Paweł Czubik, „Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)” *Problems of Economics & Law*, nr 3 (2019): 1-14. Autor podnosi (na s. 7), że: „W analizowanym przypadku do głosu doszła jednak zupełnie inna podstawa prawna, która paradoksalnie rozstrzygnęła sprawę na korzyść uznania ochrony immunitetowej. W relacjach pomiędzy państwem wysyłającym a Polską obowiązywała bowiem dwustronna konwencja konsularna. Jej obowiązywanie w omawianym zakresie może jednak budzić pewne wątpliwości. Po pierwsze, konwencja ta nie dokonała podziału urzędników

adekwatne) w prawie krajowym, na różnym poziomie regulacji (ustawy i akty wykonawcze, a także dokumenty niewiążące, wytyczne itd.)⁸.

2. Funkcje konsula honorowego i ich realizacja – wykładnia celowościowa

Kluczowym zagadnieniem stosunków konsularnych oraz statusu konsula honorowego (i zawodowego oczywiście też) są funkcje konsularne⁹.

konsularnych na zawodowych i honorowych. Mogłoby to być interpretowane przede wszystkim jako zakaz ustanawiania urzędów konsularnych kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych, czego niewątpliwie wyraźnym dowodem była przewidziana w konwencji tej regulacja odnosząca się do obywatelstwa urzędników konsularnych (posiadania wyłącznie obywatelstwa państwa wysyłającego). Jednocześnie jednak od lat pomiędzy Polską a państwem kontraktującym rozwijane były stosunki konsularne wykonywane również przy aktywności konsulów honorowych, czego niewątpliwym dowodem był Pan X. Posiadał on przy tym wyłącznie obywatelstwo państwa przyjmującego, tym samym jego postać i jemu podobnych, licznych honorowych urzędników konsularnych tego państwa w Polsce, wskazywała na dość swobodne interpretowanie litery konwencji. Brak jest przy tym traktatowych ustaleń dokonanych w formie pisemnej, wskazujących na ewentualną zmianę treści konwencji konsularnej pomiędzy stronami”. Dalej (na stronie 9) autor stwierdza: „Fakt, że obywatel państwa przyjmującego uzyskał exequatur jako konsul państwa wysyłającego jest bezsporny. Podważanie exequatur, będącego decyzją dyskrecyjną państwa przyjmującego (niekiedy miary politycznej, niepodlegającą ocenie co do legalności, jest niemożliwe. Tym samym, niezależnie od podnoszonych kwestii co do możliwości w ogóle powołania konsulów honorowych w relacjach państwo przyjmujące – państwo wysyłające w świetle konwencji bilateralnej, nie ulega wątpliwości, że Pan X został skutecznie takim konsulem powołany”.

- 8 Przykładowo: Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 729 z późn. zm.; Ustawa z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 110 z późn. zm.; Wytyczne nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie postępowania policjantów wobec uczestników ruchu drogowego korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych oraz korzystających z immunitetów krajowych, Dz. Urz. KGP z 2006 r, nr 4, poz. 17 (z dn. 30 stycznia 2006r.).
- 9 Artykuł 5 Konwencji wiedeńskiej wymienia funkcje konsularne, wskazując, że polegają one na: „a) ochronie w państwie przyjmującym interesów

państwa wysyłającego oraz jego obywateli, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe; b) popieraniu rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz na popieraniu wszelkimi innymi sposobami przyjaznych stosunków między tymi państwami zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji; c) zapoznawaniu się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami i rozwojem życia handlowego, gospodarczego, kulturalnego i naukowego państwa przyjmującego, zdawaniu z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego oraz udzielaniu informacji osobom zainteresowanym; d) wydawaniu paszportów i dokumentów podróży obywatelom państwa wysyłającego, jak również wiz lub odpowiednich dokumentów osobom, które pragną udać się do państwa wysyłającego; e) udzielaniu pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego, zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym; f) działaniu w charakterze notariusza i urzędnika stanu cywilnego oraz wykonywaniu podobnych czynności, jak również pewnych funkcji o charakterze administracyjnym, jeżeli nie sprzeciwiają się temu ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego; g) ochronie interesów obywateli państwa wysyłającego, zarówno osób fizycznych, jak i prywatnych, w sprawach spadkowych, na terytorium państwa przyjmującego, zgodnie z ustawami i innymi przepisami tego państwa; h) 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, w szczególności gdy zachodzi potrzeba ustanowienia nad nimi opieki lub kurateli; i) z zastrzeżeniem przestrzegania praktyki i procedury obowiązujących w państwie przyjmującym -zastępowaniu lub zapewnianiu odpowiedniego zastępstwa obywateli państwa wysyłającego przed sądami lub innymi władzami państwa przyjmującego w celu uzyskiwania, zgodnie z ustawami i innymi przepisami tego państwa, podjęcia tymczasowych środków dla ochrony praw i interesów tych obywateli, gdy osoby te z powodu nieobecności lub z jakiegokolwiek innej przyczyny nie są w stanie podjąć w odpowiednim czasie obrony swych praw i interesów; j) 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; k) wykonywaniu przewidzianych przez ustawy i inne przepisy państwa wysyłającego praw nadzoru i inspekcji w odniesieniu do statków morskich i rzecznych posiadających przynależność państwową państwa wysyłającego oraz statków powietrznych zarejestrowanych w tym państwie, jak również w stosunku do ich załóg;

Ich katalog zawarty w Konwencji wiedeńskiej nie jest tu określonym kanonem, a raczej zasobem, z którego państwa czerpią, powierzając poszczególnym konsulom określony zakres funkcji¹⁰. Konsulom zawodowym z racji ich umocowania i zasad doboru powierza się zwykle całokształt funkcji konsularnych zabezpieczony rozwojowo (granica jest tu dopuszczalność prawna w państwie wysyłającym).

Z kolei konsulom honorowym powierza się na ogół tzw. funkcje ogólne¹¹, spośród których kluczowy charakter zyskuje zwłaszcza popieranie funkcjonowania i rozwoju szeroko pojętych przyjaznych stosunków między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz wykonywanie powierzonych 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 obydwojoma państwami. Polska stoi zasadniczo na takim stanowisku, skoro sama, korzystając z instytucji konsula honorowego, powierza tu podobny zakres funkcji¹². Ustaleniu (wskutek *exequatur*)

l) udzielaniu pomocy statkom morskim, rzeczonym i powietrznym wymienionym w punkcie k) niniejszego artykułu, jak również ich załogom, przyjmowaniu oświadczeń dotyczących podróży tych statków, badaniu i wizowaniu ich dokumentów oraz, z zastrzeżeniem uprawnień władz państwa przyjmującego, przeprowadzaniu dochodzenia w sprawie wypadków, które zdarzyły się w czasie podróży, i załatwianiu sporów między kapitanem, oficerami i marynarzami, o ile zezwalają na to ustawy i inne przepisy państwa wysyłającego; m) wykonywaniu 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”.

- 10 Taki sam pogląd reprezentuje Czubik, „Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)”, 10. Autor zwraca uwagę, że: „kwestie funkcji zawarte w konwencji stanowią podstawowy zrąb dla zarówno zawodowego jak i honorowego urzędnika konsularnego (ostateczny ich kształt określi i tak partykularne porozumienie obu państw określone w mechanizmach listów komisyjnych i *exequatur*)”.
- 11 Objaśnienie funkcji ogólnych patrz zwłaszcza: Michał Kowalski, „Funkcje konsularne”, [w:] *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego*, red. Sebastian Sykuna, Jerzy Zajadło (Warszawa: C. H. Beck, 2011), 93.
- 12 Patrz: Dział V Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne, Dz. U. z 2015, poz. 1274; por.: Tomasz Trafas, „Funkcja konsula honorowego w świetle polskich uregulowań – dylematy teorii i praktyki”.

zakresu funkcji konsula honorowego towarzyszyi jednocześnie zabezpieczenie ich niezakłóconego wykonywania poprzez ochronę immunitetową. Biorąc pod uwagę funkcyjny charakter owej ochrony, należy podkreślić, że wskazane funkcje wypełniają obowiązujący standard prawny i nie podlegają rozważaniu treściowo-celowościowemu instytucji wewnątrz krajowych (np. Policji), które nie mają kompetencji, by ustalać, czy te funkcje są realizowane. Nie jest zatem dopuszczalne bezpośrednie analizowanie przez Policję (w toku kontroli drogowych), czy uczestnicząc w rozmaitych oficjalnych uroczystościach, składając kurtuazyjne wizyty itp. czynności urzędowe konsul honorowy realizuje funkcje konsularne. Jeżeli udaje się tam formalnie jako konsul, z deklarowanym zamiarem realizacji działań (czynności urzędowych) służących: 1) popieraniu funkcjonowania i rozwoju szeroko pojętych przyjaznych stosunków między państwem wysyłającym a Polską albo 2) wykonywaniu powierzonych przez państwo wysyłające wszelkich innych funkcji prawnie dopuszczalnych w Polsce (których nie zakazuje polskie prawo lub którym Polska się nie sprzeciwia lub które są przewidziane w umowach międzynarodowych obowiązujących między obydwoma państwami), to realizuje funkcje konsularne. Takie domniemanie powinno być w każdym razie przyjęte¹³.

Realizacja przez konsula honorowego wskazanych funkcji jest zwykle powiązana z koniecznością przemieszczania się, a państwa strony Konwencji wiedeńskiej powinny umożliwić to konsulom w sposób wszechstronny. Jeżeli konsul honorowy udaje się w celu realizacji czynności urzędowej/funkcji jw. poza miejsce swej siedziby (zwłaszcza przemieszczając się w obrębie swojego okręgu konsularnego) powinno towarzyszyć temu domniemanie, że dotarcie na miejsce i powrót (do siedziby/miejsca zamieszkania) stanowią integralną część realizowanych czynności urzędowych w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych. Punktualne dotarcie na miejsce realizacji czynności urzędowych/funkcji konsularnych i/lub powrót stamtąd bywa w praktyce utrudnione nieprzewidzianymi sytuacjami na drodze, co w czysto ludzkim

[w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. Paweł Czubik, Wojciech Burek (Kraków: Instytut Multimedialny, 2014), 74-75.

- 13 Podobnie Czubik [„Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)”], 11] wywodzi, że: „Teleologiczne uzasadnienie funkcjonowania immunitetów wskazuje a contrario na potrzebę raczej jak najszerszego zabezpieczenia nimi pozycji konsula w państwie przyjmującym. Nie odgrywa przy tym istotnej roli szczegółowy zakres funkcji wykonywanych przez konsula. Ograniczenia zakresu immunitetów wyraźnie wpisywane w tekst traktatów konsularnych stanowią tkankę dodaną. Jako takie powinny stanowić materię w razie wątpliwości, co do ich zakresu, interpretowaną zawężająco”.

rozumieniu znajduje usprawiedliwienie, lecz w aspekcie wizerunkowo-prestiżowym koliduje z pożądanym standardem. Dążąc do zachowania tego ostatniego konsul honorowy jest narażony na kolizje z zasadami ruchu drogowego, co w polskich realiach drogowych nie jest specjalnie trudne¹⁴. Tego typu sytuacje ujawnia przede wszystkim Policja. Wydaje się, że przewidziane prawem przywileje i immunitety konsula honorowego, w tym jurysdykcyjny, tu właśnie mogą szczególnie chronić prawidłową realizację jego funkcji konsularnych¹⁵.

3. Przywileje i immunitety konsula honorowego w Polsce – zasady (w kontekście tytułowym)

Realizacja przywilejów i immunitetów konsula honorowego w Polsce uległa niefortunnej „stygmatazacji” wskutek dość niefrasobliwego ujmowania tej kwestii doktrynalną klamrą „ograniczonego ich zakresu”¹⁶. Takie

-
- 14 Przykładowo – od 1990 roku liczba pojazdów silnikowych wzrosła w naszym kraju blisko trzykrotnie. Jednocześnie systematycznie rośnie wskaźnik liczby samochodów osobowych na 1000 mieszkańców. Patrz: *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2018 roku*, Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego/Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2019, 28. Patrz też: *Serwis dla kierowców. Lista utrudnień*, GDDKiA. <https://www.gddkia.gov.pl/pl/19/lista-utrudnien>. [dostęp: 12.12.2020].
- 15 Jak nigdzie indziej właśnie w realiach ruchu drogowego konsul honorowy jest narażony na kolizję swych starań o pełną realizację funkcji konsularnych z obowiązującymi przepisami prawa (oraz ujawnienie tego przez Policję) i tu właśnie ochrona realizacji funkcji konsularnych poprzez immunitet jurysdykcyjny ma realny sens. Interpretacja zawężająca, czy to podmiotowo (na rzecz ochrony wyłącznie funkcji konsuli zawodowych), czy przedmiotowo (na rzecz czynności konsularnych *stricto* urzędowych, wyłączwszy zeń dotarcie na miejsce realizacji tychże i powrót stamtąd) prowadzi ostatecznie do absurdu, a na pewno do sprzeczności z celami i przedmiotowi wiążącego Polskę właściwego prawa międzynarodowego. Por.: Andrzej Zdebski, „Praktyczne aspekty sprawowania funkcji konsula honorowego w państwie przyjmującym a Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych”, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. Paweł Czubik, Wojciech Burek (Kraków: Instytut Multimedialny, 2014), 66.
- 16 Por. przykładowo: Izabela Gawłowicz, *Międzynarodowe prawo dyplomatyczne – wybrane zagadnienia* (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 158; Tomasz Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. 5 (Warszawa: WKP, 2012); Stefan Sawicki, *Prawo*

ujęcie (choć treściowo usprawiedliwione) ma tę wadę, że zdaje się sugerować, iż owe przywileje i immunitety są namiastką tych, które przysługują konsulom zawodowym. W istocie zaś ich zakres jest taki, jaki być powinien z uwagi, z jednej strony, na zakres funkcji konsula honorowego oraz, z drugiej, (z zasady) polskie obywatelstwo (konsula honorowego)¹⁷. Kluczowy w przedmiocie niniejszego opracowania immunitet jurysdykcyjny ma charakter funkcyjny i chroni konsula honorowego (w związku z realizacją przezeń działań składających się na czynności urzędowe w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych) tak samo, jak konsula zawodowego przed podległością jurysdykcyjną, która może jego funkcjonowanie (konsularne) unieemożliwić lub choćby zakłócić. Warto przypomnieć, że w świetle Konwencji wiedeńskiej celem przywilejów i immunitetów nie jest zapewnienie korzyści poszczególnym osobom, lecz zapewnienie skutecznego wykonywania funkcji przez urzędy konsularne w imieniu ich państw¹⁸. Właściwe podmioty polskie (zwłaszcza Policja) mając to na względzie, gdy występują wobec konsula honorowego deklarującego realizację przezeń czynności urzędowych w ramach powierzonych funkcji konsularnych, poza wąskim zasobem sytuacji realnie niecierpiących zwłoki (np. stan upojenia alkoholowego konsula honorowego jako kierowcy) powinny ograniczyć bezpośredniość swoich działań wobec niego (oczywiście realizując swoje wewnętrzne procedury, lecz bez „gorącego” angażowania konsula honorowego), a jeżeli uznają, że interes publiczny tego wymaga, mogą zainicjować (poprzez Protokół Dyplomatyczny MSZ¹⁹)

konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe (Warszawa WP PWN, 1998), 309 i n.; idem, *Przywileje i immunitety konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe* (Wrocław: Ossolineum, 1989), 197. Wojciech Sz. Staszewski, *Konsul honorowy w prawie międzynarodowym i w praktyce polskiej* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2015), 162; Sławomir Steinborn, „Komentarz do art. 584”, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 425-673 Kodeksu postępowania karnego*, red. Lech K. Paprzycki (LEX 2015); Julian Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 13 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 615.

- 17 Por. np.: Monika Szymura, *Instytucja konsula honorowego w polskiej polityce zagranicznej XX wieku* (rozprawa doktorska) (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2007), 152 i n.
- 18 Piąte założenie w preambule do Konwencji wiedeńskiej.
- 19 W dobrym kierunku zmierzał tu Rozdział 2 Wytycznych nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 stycznia 2006 r.... op. cit., s. 2-3. Por. też: Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, Dz. Urz. KGP z 2008 r., nr 9, poz. 48 (zwłaszcza par. 4 i 6). Z kolei niewłaściwy wydaje się nowszy kierunek, prezentowany

starania o zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego przez państwo wysyłające jako dysponenta immunitetu (pamiętając o konieczności zabiegania także o zrzeczenie się w kwestii środków wykonania orzeczenia)²⁰.

W przypadku funkcjonariuszy Policji podstawowym problemem wydaje się mierzenie się z występującą tu konstrukcją prawną. Zatrzymując konsula honorowego, który faktycznie naruszył zasady ruchu drogowego (i uwzględniając jego immunitet jurysdykcyjny) nie darują oni winy ani nie „przymykają oka” na naruszenie przepisów, lecz, stwierdziwszy, że mają do czynienia z konsulem honorowym, który deklaruje realizację czynności urzędowych w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych i/lub powołuje się na immunitet jurysdykcyjny, przejść powinni do szczególnego trybu postępowania (jw.), w którym bezpośrednia uciążliwość (dla konsula honorowego) powinna być zminimalizowana. Policjanci powinni pamiętać też, że konsul honorowy nie jest obowiązany do składania zeznań co do faktów związanych z wykonywaniem jego funkcji ani do przedstawiania urzędowej korespondencji i dokumentów odnoszących się do jego funkcji²¹. Dążenie Policji do bezpośredniej („na gorąco”) weryfikacji zaistniałej sytuacji prawnej prędzej przyniesie więc efekt „błędnego koła”, aniżeli praworządność i może

w opracowaniu: Aleksandra Krajewska, Dariusz Baj, Roman Wróblewski, *Immunitet dyplomatyczny. Historia, zakres, obowiązywanie na gruncie prawa karnego i prawa wykroczeń* (Legionowo: Centrum Szkolenia Policji, 2016), 35 i n. Brak pewności prawa wydaje się w praktyce tytułowej problematyki wręcz symptomatyczny (choć stan prawnomiedzynarodowy, wiążący Polskę w tym obszarze nie zmienił się zasadniczo).

20 Artykuł 45 Konwencji wiedeńskiej (Zrzeczenie się przywilejów i immunitetów) stanowi, że: „1. Państwo wysyłające może zrzec się w odniesieniu do członka urzędu konsularnego przywilejów i immunitetów przewidzianych w artykule 41, 43 i 44. 2. Zrzeczenie się powinno być zawsze wyraźne, z zastrzeżeniem postanowień ustępu 3 niniejszego artykułu i zakomunikowane państwu przyjmującemu na piśmie. 3. Wszczęcie przez urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego postępowania w przypadku, w którym mógłby on korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego na podstawie artykułu 43, pozbawia go prawa powołania się na immunitet jurysdykcyjny w stosunku do jakiegokolwiek powództwa wzajemnego, bezpośrednio związanego z powództwem głównym. 4. Zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego co do postępowania cywilnego lub administracyjnego nie jest uważane za pociągające za sobą zrzeczenie się immunitetu od środków wykonania orzeczenia; w stosunku do takich środków niezbędne jest odrębne zrzeczenie się”. Por.: Czubik, „Zakres immunitetu konsula honorowego”, 13.

21 Patrz: artykuł 44, ust. 3 Konwencji wiedeńskiej (Obowiązek składania zeznań w charakterze świadka).

doprowadzić do naruszenia immunitetu konsula honorowego, a w konsekwencji do naruszenia ciężących na Polsce (jako państwie przyjmującym) względem państwa wysyłającego zobowiązań, co (ostatecznie) rodzi odpowiedzialność prawnomiędzynarodową.

4. Rekomendowany model podejścia Policji w sytuacji egzekwowania zasad ruchu drogowego wobec konsula honorowego

Prawo międzynarodowe nakazuje interpretować umowy międzynarodowe w dobrej wierze, odpowiednim kontekście, zgodnie z ich przedmiotem i celem²². W praktyce Policji rodzi to oczywistą trudność, gdyż koliduje z rutynowym i poniekąd władczym dążeniem do ścigania i karania, wymuszając tu samoograniczenie oparte na ekskluzywnej wiedzy²³. Sytuację pogłębia niefortunne przeobrażenie praktyki policyjnego (nie tylko) ścigania, karania i prewencyjnego piętnowania naruszeń zasad ruchu drogowego

-
- 22 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z dnia 2 listopada 1990 r., nr 74, poz. 439), w artykule 31 (Ogólna reguła interpretacji) stanowi, że: „1. Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu. 2. Dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z jego wstępem i załącznikami: a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu; b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu. 3. Łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę: a) każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień; b) każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji; c) wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między stronami. 4. Specjalne znaczenie należy przypisywać wyrazowi wówczas, gdy ustalono, że taki był zamiar stron. Z kolei jej artykuł 32 (Uzupełniające środki interpretacji) wskazuje, że: można odwoływać się do uzupełniających środków interpretacji, łącznie z pracami przygotowawczymi do traktatu oraz okolicznościami jego zawarcia, aby potwierdzić znaczenie wynikające z zastosowania artykułu 31 lub aby ustalić znaczenie, gdy interpretacja oparta na artykule 31: a) pozostawia znaczenie dwuznacznym lub niejasnym albo b) prowadzi do rezultatu wyraźnie absurdalnego lub nierozsądnego”.
- 23 Stawia to policjanta w sytuacji braku pewności prawa i wymusza nań ryzyko podjęcia kroków tyleż niewłaściwych, co nieodwracalnych w stosunkach konsularnych Polski.

w kontrowersyjny „proces poboru progresywnych opłat” za ujawnione naruszenia, w okolicznościach służących bardziej skuteczności (ilościowej) ujawnienia naruszenia, niż napiętnowaniu (i prewencji) wynikającego stąd zagrożenia²⁴. Abstrahując od tych okoliczności, czynności Policji w związku z kontrolą drogową (jeśli odnoszą się do konsula honorowego) nie mogą odbywać się w oderwaniu lub z naruszeniem wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, a zwłaszcza przepisów Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych.

Policja powinna (w świetle wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, a zwłaszcza Konwencji wiedeńskiej), adekwatnie uporządkować podejście wobec immunitetu jurysdykcyjnego konsulów honorowych (oczywiście nie tylko) w sytuacji egzekwowania zasad ruchu drogowego. Właściwe jest przyjęcie, że jeżeli konsul honorowy deklaruje wówczas realizację czynności urzędowych w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych i/lub powołuje się na immunitet jurysdykcyjny (pomijając sytuacje, gdy dana osoba, będąc konsulem honorowym, nie wskazuje na realizację funkcji konsularnych i/lub nie powołuje się na immunitet jurysdykcyjny²⁵), to funkcjonariusze Policji powinni „na gorąco” ograniczyć się do zweryfikowania tożsamości konsula honorowego, poinformowania go o stwierdzeniu naruszenia, związanym z tym zagrożeniem oraz pouczenia go o obowiązującym standardzie w tym zakresie wraz z zaleceniem stosowania się do zasad ruchu drogowego. Takie postępowanie stanowi odpowiednią realizację interesu publicznego i nie narusza prawa międzynarodowego w zakresie immunitetu jurysdykcyjnego chroniącego funkcję (a nie osobę) kontrolowanego konsula honorowego.

-
- 24 Poglądowo obrazują to serwisy informacyjne. Patrz np.: <https://www.motofakty.pl/artykul/policyjne-wideorejestratory-policja-dokonuje-nieprawidlowych-pomiarow-predkosci.html>; <https://www.infosecurity24.pl/legislacja/policyjne-grupy-speed-w-kazdym-wojewodztwie>; <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Nieprawidlowosci-w-gdanskiej-drogowce-n137847.html>; <https://motoryzacja.interia.pl/raporty/raport-fotoradary/polowanie-na-kierowcow/news-policjanci-podpuszczali-kierowce-sad-przyznal-mu-racje,nId,2142136>.
- 25 Tu wskazówką może być (opracowana w związku z art. 5, par. 3 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia) Lista państw, w których wystawia się mandaty za popełnione wykroczenia członkom obcych misji dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych (lub członkom ich rodzin) i oczekuje się ich opłacenia, wersja 3.0 z 31.10.2019 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/lista-panstw-w-ktorych-wystawia-sie-mandaty-za-wykroczenia-czlonkom-obcych-misji-dyplomatycznych-oraz-urzedow-konsularnych-lub-czlonkom-ich-rodzin-i-oczekuje-sie-ich-oplacenia>.

Przedmiot i cel Konwencji wiedeńskiej oraz wiążących Polskę dwustronnych konwencji konsularnych wskazują, że zasadniczo stosunki konsularne wzmacniają przyjazne relacje państw, a przewidziane w ich ramach przywileje i immunitety służą prawidłowej realizacji funkcji konsularnych i dlatego zostały ustanowione. Kto realizuje funkcje konsularne – chroniony jest odpowiednim przywilejem i/lub immunitetem (np. immunitetem jurysdykcyjnym). Realizowanie przez państwo obce na terytorium Polski wzajemnych stosunków konsularnych (zakładając związanie tego państwa Konwencją wiedeńską i/lub dwustronną konwencją konsularną) następuje m.in. za pośrednictwem konsulów honorowych, stąd w sytuacji kolizji ich działań (składających się na czynności urzędowe w ramach powierzonych im funkcji) z zasadami ruchu drogowego chronić musi konsulów honorowych immunitet jurysdykcyjny (co wynika z wprost z Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych). Dobrem chronionym jest w tym wypadku prawidłowa realizacja czynności urzędowych/funkcji konsularnych, stąd funkcjonariuszom Policji bezpośrednio „na drodze” prawo międzynarodowe (a zwłaszcza Konwencja wiedeńska) nie pozostawia swobody działania w respektowaniu immunitetu.

Wskazane jest wdrożenie na użytek sytuacji egzekwowania przez Policję zasad ruchu drogowego wobec konsula honorowego (wykonującego czynności urzędowe w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych i/lub powołującego się na immunitet jurysdykcyjny) jednolitego standardu realizacji interesu publicznego, który zabezpieczy prawidłową realizację zobowiązań międzynarodowych (w zakresie immunitetu jurysdykcyjnego). Aktualnie praktykowane wewnętrzne regulacje (np. Wytoczne Komendanta Głównego w sprawie postępowania policjantów wobec uczestników ruchu drogowego korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych oraz korzystających z immunitetów krajowych, czy zasady określone w Zarządzeniu nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń i ścigania sprawców, dotyczące reguł postępowania w przypadku czynności podejmowanych wobec członków personelu dyplomatycznego/konsularnego) są bowiem niezrozumiałe, wywołują wątpliwości interpretacyjne funkcjonariuszy Policji, a nade wszystko wydają się sprzeczne z przepisami Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Szanując oparte na pozytywnych przesłankach dążenia Policji do maksymalnie skutecznego egzekwowania zasad ruchu drogowego należy podkreślić wyraźnie, że w odniesieniu do konsulów honorowych podejście to jest nieprawidłowe. W tej sytuacji dążenie Policji do natychmiastowego ukarania mandatem, czy też bezpośrednio kierowanie przez Policję wniosku o ukaranie do sądu, narażają Polskę na odpowiedzialność związaną z niedotrzymaniem zobowiązań międzynarodowych (czego w sposób miarodajny nie jest w stanie zweryfikować policjant „na drodze”) nie

osiągając przy tym niczego, czego nie da się uzyskać poprzez Protokół Dyplomatyczny MSZ (i ewentualnie dalsze działania następcze szanujące zobowiązania międzynarodowe), jeśli Policja uzna, że interes publiczny wymaga konsekwentnego dążenia do wyegzekwowania wobec konsula honorowego skutków naruszenia przezeń zasad ruchu drogowego.

Absolutnie niedopuszczalnie jawi się odbieranie konsulowi honorowemu uprawnień do prowadzenia pojazdów, gdyż byłoby to faktyczne uniemożliwienie realizacji przez konsula honorowego znacznej części jego funkcji konsularnych (a wobec nieodpłatnego wykonywania tychże nieuprawnione jest oczekiwanie ewentualnego zatrudnienia kierowcy w okresie zatrzymania uprawnień do prowadzenia pojazdów lub poruszania się transportem publicznym²⁶). Jediną dopuszczalną tu drogą postępowania funkcjonariuszy Policji jest działanie poprzez Protokół Dyplomatyczny MSZ. W aktualnym stanie prawnym istnieje konieczność korzystania z pośrednictwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych w podejmowaniu czynności postępowania administracyjnego w stosunku do osób posiadających immunitety międzynarodowe, których istotą jest wyłączenie określonych osób spod jurysdykcji administracyjnej państwa przyjmującego²⁷.

5. Konkluzja

Konkludując, warto podkreślić, że konsulowi honorowemu przysługuje immunitet jurysdykcyjny o charakterze funkcyjnym, który chroni go (w zakresie realizacji działań immanentnie składających się na czynności urzędowe w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych) w identycznym zakresie jak konsula zawodowego.

Negowanie przez funkcjonariuszy wydziałów ruchu drogowego Policji (w toku kontroli drogowych) immunitetu jurysdykcyjnego konsulów honorowych realizujących swe funkcje (poprzez działania składające się immanentnie na czynności urzędowe) jest sprzeczne z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym, a zwłaszcza z Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych. Wskazuje to na konieczność standaryzacji czynności i zachowań funkcjonariuszy Policji w procesie legitymowania w toku kontroli drogowej i wyjaśniania zdarzeń w kierunku mandatowania lub wniosku o ukaranie, zwłaszcza że przepisy Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych pozwalają odpowiednio wyegzekwować zasady ruchu drogowego wobec konsula honorowego (realizującego swe funkcje konsularne i/lub powołującego się

26 Zwłaszcza, że nie usystematyzowano ewentualnych ulg i zwolnień konsulów honorowych z opłat za takie przejazdy. Por.: Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 1992r., nr 54, poz. 254).

27 Barbara Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Legalis: 2019).

na immunitet jurysdykcyjny) z uwzględnieniem jego immunitetu jurysdykcyjnego, nadto motywując Polskę (jako państwo), Policję, honorowy korpus konsularny (w Polsce) i (ewentualnie) państwa wysyłające (konsulów honorowych, do Polski) do rzeczywistych zabiegów o doskonalenie sytuacji prawnej tytułowej problematyki²⁸. W szczególności należy podkreślić, że Policja nie powinna „na gorąco” weryfikować, czy w danej sytuacji konsul honorowy podlega ochronie i wykonuje czynności urzędowe w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych, jeśli ten tak oświadcza. Tylko wówczas, gdy organ ścigania ma wątpliwości (np. nie miały miejsca żadne uroczystości, w których konsul honorowy – według jego deklaracji – miałby uczestniczyć), Policja może wszcząć swoje czynności wyjaśniające (upewniwszy się wcześniej, czy znajdują one podstawy), jednakże poprzez Protokół Dyplomatyczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Każdorazowo należy mieć na względzie, że konsulowie honorowi w swojej pracy podejmują złożone działania składające się immanentnie na czynności urzędowe, a takim działaniem jest podróż służbowa, zlecona konsulowi np. w delegacji służbowej i składające się na nią dojazd i powrót z miejsca realizacji czynności urzędowych *sensu stricto*.

Puentując można dodać, że nawet jeśli funkcjonariusze Policji nie znają Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych i niewłaściwie interpretują przepisy wewnętrzne, to oświadczenie państwa widniejące na legitymacji konsula honorowego wydanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej – „Okaziciel niniejszego dokumentu korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z ułatwień, przywilejów, immunitetów właściwych honorowym urzędnikom konsularnym na podstawie Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963r.” – sugeruje im odpowiednio ukierunkowaną staranność. Jeśli dołożyć do tego oświadczenie Polski ujęte w akcie powołania – „Uprzejmie prosimy wszystkie

28 Por.: Czubik, „Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)”, 12), który stwierdza: „Wydaje się, że niewskazanie w dwustronnej konwencji konsularnej, o której mowa, konsulów honorowych jako odrębnej kategorii konsularnej, przy jednoczesnym wyraźnym zakazie powoływania konsulów honorowych, stanowi kwestię wymagającą uzupełnienia protokołem do konwencji, zaś brak takiej poprawki, należy uznać za błąd. Z drugiej strony stanowi to wyraźny dowód na to, iż konwencja dwustronna, pomimo że *ex lege* powinna stanowić punkt wyjścia dla relacji konsularnych pomiędzy państwami, całkowicie przeciwnie – jest wyraźnie ignorowana, a wzajemne relacje dotyczące powoływania konsulów honorowych, państwa jej strony w praktyce opierają wyłącznie na regulacjach z ich praw wewnętrznych. To zaś nie może być stosowane kontra literze formalnie obowiązującego pomiędzy nimi prawa międzynarodowego”.

zainteresowane strony, w szczególności władze na jego obszarze jurysdykcji do udzielenia jemu (konsulowi honorowemu) wsparcia i zaufania oraz wszelkiej koniecznej pomocy, których on może potrzebować w trakcie pełnienia swoich obowiązków, a także umożliwienia jemu korzystania z wszelkich praw, przywilejów oraz immunitetów związanych z jego funkcją i umocowaniem zgodnie z Konwencją Wiedeńską” – to wszelkie praktyki zmierzające do mandatowania, wniosku o ukaranie czy zatrzymania uprawnień (do prowadzenia pojazdów) prowadzone przez funkcjonariuszy Policji w toku kontroli drogowych wskazują na systemową ambiwalencję, podważając tym samym międzynarodowy autorytet Rzeczypospolitej Polskiej.

Bibliografia

- Adamiak Barbara, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Legalis 2019.
- Czubik Paweł, „Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)” *Problems of Economics & Law*, nr 3 (2019): 1-14.
- Gawłowicz Izabela, *Międzynarodowe prawo dyplomatyczne – wybrane zagadnienia*. Warszawa: C. H. Beck, 2011.
- Grzegorzczuk Tomasz, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. 5. Warszawa: WKP, 2012.
- Kowalski Michał, „Funkcje konsularne”, [w:] *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego*, red. Sebastian Sykuna, Jerzego Zajadło. 92-95. Warszawa: C. H. Beck, 2011.
- Krajewska Aleksandra, Dariusz Baj, Roman Wróblewski. *Immunitet dyplomatyczny. Historia, zakres, obowiązywanie na gruncie prawa karnego i prawa wykroczeń*. Legionowo: Centrum Szkolenia Policji, 2016.
- Kundzia Piotr, Grzegorz Pawełczyk, „Póldyplomaci” *Wprost*, 12 listopada 2000. <https://www.wprost.pl/tygodnik/8445/Poldyplomaci.html>.
- Lechowicz Katarzyna, „Funkcjonalny charakter przywilejów i immunitetów honorowych urzędników konsularnych” *Zarządzanie i Edukacja*, nr 3-4 (2013): 75-90.
- Nisztor Piotr, „Być konsulem honorowym” *Wprost*, 4 listopada 2014. <https://www.wprost.pl/478335/byc-konsulem-honorowym.html>.
- Sawicki Stefan, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*. Warszawa: PWN, 1998.
- Sawicki Stefan, *Przywileje i immunitety konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*. Wrocław: Ossolineum, 1989.
- Staszewski, Wojciech Sz., *Konsul honorowy w prawie międzynarodowym i w praktyce polskiej*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2015.

- Steinborn Sławomir, „Komentarz do art. 584”, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 425-673 Kodeksu postępowania karnego*, red. Lech K. Paprzycki. LEX 2015.
- Sutor Julian, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 13. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Szurek Andrzej, „Biznesmeni konsulami honorowymi” *Rzeczpospolita*, 22 października 2010. <https://www.rp.pl/arttykul/552640-Biznesmeni-konsulami-honorowymi.html>.
- Szymura Monika, *Instytucja konsula honorowego w polskiej polityce zagranicznej XX wieku* (rozprawa doktorska). Katowice: Uniwersytet Śląski, 2007.
- Trafas Tomasz, „Funkcja konsula honorowego w świetle polskich uregulowań – dylematy teorii i praktyki”, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. Paweł Czubik, Wojciech Burek. 70-83. Kraków: Instytut Multimedialny, 2014.
- Widacki Jan, „Konsulowie honorowi” *Przegląd*, 10 listopada 2014. <https://www.tygodnikprzeglad.pl/jan-widacki-konsulowie-honorowi/>.
- Zdebski Andrzej, „Praktyczne aspekty sprawowania funkcji konsula honorowego w państwie przyjmującym a Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych”, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. Paweł Czubik, Wojciech Burek. 61-69. Kraków: Instytut Multimedialny, 2014.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>