

Michał Możdżeń-Marcinkowski
Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: mmozdzen@wz.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9345-0013

**SPECYFIKA REGULACJI
ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ W PRAWIE
KONSULARNYM. WYBRANE PROBLEMY
USTROJOWE I PROCEDURALNE**

**THE SPECIFICITY OF ADMINISTRATIVE REGULATION
IN CONSULAR LAW: SELECTED SYSTEMIC
AND PROCEDURAL PROBLEMS**

Abstract

The article discusses a significantly modified regulation within administrative law applied in the consular service. There seems to be a need for a voice in the discussion regarding the legal status of a Consul of the Republic of Poland (as well as the other members of the diplomatic corpus) as seen from an administrative law point of view. In the background of two regimes of administrative and consular law, it is also undoubtedly necessary to indicate the basic procedural border problems. A very typical example are the modified administrative procedures provided for diplomacy, with particular emphasis put on the importance of jurisdictional administrative proceedings lead by the consul. The administrative procedure constructed in this way by the legislature differs in many points from the general administrative procedure performed by other Polish authorities. Therefore, to some extent, it can be perceived as a specific administrative consular law. The aim of this article is to signal the typical procedural differences and

to point out their sources. “Consular administrative law” can be perceived as a special administrative procedure, which does not constitute part of the general administrative procedure applicable to all national authorities and citizens in Poland, but which still is a sub-branch of Polish consular law which applies to the Polish citizens and foreigners in a specific administrative situations. The existence of so-called “consular administrative law”, however, presupposes one fundamental condition, which is having and maintaining foreign relations in the first place.

KEYWORDS

administrative procedure, consul, consular law, administrative law, foreign service, diplomacy

SŁOWA KLUCZOWE

procedura administracyjna, konsul, prawo konsularne, prawo administracyjne, służba zagraniczna, dyplomacja

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Pogranicze gałęzi prawa stanowi zazwyczaj ciekawy przedmiot analiz. Przykładem jest właśnie problematyka odmienności regulacji administracyjnoprawnej w służbie zagranicznej, w szczególności zaś w jej konsularnej płaszczyźnie. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie specyfiki problemów ustrojowych i proceduralnych regulacji administracyjnoprawnej w prawie konsularnym. W konkretnym wymiarze legislacyjnym mowa tu o obowiązywaniu przepisów *stricto* administracyjnoprawnych w ustawach: z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej¹, z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne², z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³ oraz konwencjach konsularnych. Tradycyjnie ujęte rozważania teoretyczne opierają się w nauce prawa administracyjnego na wyodrębnieniu trzech grup norm administracyjnoprawnych⁴ (ustrojowych, materialnych i proceduralnych). Tak nakreślone grupy norm

¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 464, z późn. zm.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 823; dalej: u.p.k.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735; dalej: k.p.a.

⁴ Podział ten w szerszym zakresie poddał krytyce w latach 70. W. Dawidowicz, który w nowatorskiej koncepcji redefiniującej prawo administracyjne postulował wyodrębnienie z prawa administracyjnego „prawa ustrojowego administracji państwowej” jako osobnej gałęzi prawa; zob. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 110 i n. W niniej-

tworzą następnie działy prawa administracyjnego i w dużym stopniu krystalizują schemat dalszych analiz podmiotów prawa i ich wzajemnych powiązań (prawo administracyjne ustrojowe), ustawowej materii obowiązków i uprawnień (prawo administracyjne materialne) oraz procedur wdrażających w życie normy ustrojowe i materialne (prawo administracyjne proceduralne *vel* procesowe)⁵. Jeżeli odniesiemy wspomniane wyżej rozróżnienie do uregulowań administracyjnoprawnych w prawie konsularnym i służbie zagranicznej, to do pełnej analizy pogranicza wskazanych gałęzi nie wystarczą kwestie procedury administracyjnej i ustrojowe dotyczące statusu członków tej służby (ich wzajemne powiązania organizacyjne), potrzebne będzie także naświetlenie materialnego katalogu obowiązków. Ograniczona formuła artykułu nie pozwala na tak szerokie ujęcie tematyki, więc zostaną podniesione głównie kwestie statusu konsułów oraz odrębnie uregulowanego w ustawie konsularnej postępowania administracyjnego w sprawach należących do organów polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych. Wyraźnie należy zaznaczyć, że specyfika regulacji administracyjnoprawnych w prawie konsularnym i dyplomatycznym nakłada się na równie skomplikowane kwestie teorii samego prawa dyplomatycznego i konsularnego. Pełny opis problemu będzie zatem wymagać dalszych badań uwzględniających poszczególne dogmatyki prawa. Pozostawiamy poza refleksją regulacje materialnego prawa administracyjnego wykonywanego przez urzędy konsularne oraz prawo resortowe ministerstwa spraw zagranicznych.

2. Analiza specyfiki regulacji administracyjnoprawnej w służbie zagranicznej (w szczególności w obrębie prawa konsularnego) powinna być poprzedzona, podkreślanym w nauce prawa międzynarodowego publicznego, rozróżnieniem trzech zasadniczych elementów dyplomacji, które, choć funkcjonują osobno, jedynie razem dają pełny jej obraz. Mowa tu o dyplomacji jako wyodrębnionej służbie państwowej wchodzącej w skład naczelnej administracji państwowej rozumianej jako: 1) oficjalna działalność państwa (organów państwowych o kompetencjach w sferze stosunków międzynarodowych) zapewniająca ochronę praw i interesów państwa i jego obywateli za granicą, 2) zespół metod i środków (opierający się na założeniach naukowych), a więc sztuce osiągania celów polityki zagranicznej państwa oraz 3) zespół ludzi dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami (tj. służbie dyplomatyczno-konsularnej) wraz z aparatem organizacyjnym (ministerstwo

szym opracowaniu pozostaniemy jednak w konwencji trójpodziału norm administracyjnoprawnych jako bardziej przydatnego dla analizy regulacji granicznych z prawem konsularnym.

⁵ Por. Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 31 i n.; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 36; J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 24 i n.; grupa norm ustrojowych podlega dodatkowo podziałowi wewnętrznemu na normy zadaniowe i kompetencyjne, pozwala to na precyzyjne rozróżnienie zadań i funkcji, w tym poszczególnych obowiązków i uprawnień organów publicznych; szerzej o normach ustrojowych por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 40 i n.

spraw zagranicznych oraz misje dyplomatyczne stałe i *ad hoc*) realizującym cele i zadania polityki zagranicznej⁶. Nie trudno zauważyć, że po tak naszkicowanym schemacie problematyka regulacji administracyjnoprawnej w dyplomacji może być analizowana zarówno w ujęciu wąskim, jak i w szerokim. W wąskim zakresie będzie ona dotyczyć pierwszego z wyżej wymienionych elementów, w szerszym zakresie zaś trzeciego z filarów dyplomacji, którego rozwinięciem jest prawo konsularne (w tym konsularna regulacja administracyjnoprawna)⁷. Takie ujęcie, jak wskazano wyżej, będzie wymagać nie tylko analizy norm ustrojowych (w tym norm prawa wyznaczających podstawy funkcjonowania służby zagranicznej w takich dziedzinach jak nabór i zarządzanie zasobem kadrowym tej służby), ale także norm materialnych i proceduralnych prawa administracyjnego realizowanych przez konsulów i innych członków korpusu dyplomatycznego i konsularnego zawartych zarówno w ustawodawstwie polskim, jak i w konwencjach konsularnych. Dodajmy tylko, że analiza interesujących nas problemów regulacji administracyjnoprawnej musi być także ujmowana w kontekście zmian ustawowych po 2015 r., tj. zarówno tych dotyczących powstania znowelizowanego prawa konsularnego, jak i ostatnich noweli postępowania administracyjnego ogólnego⁸.

3. Układ i treść przepisów w polskim prawie, w szczególności w obszarze polskiej administracji konsularnej, wydaje się dawać podstawy do wyodrębnienia nowej płaszczyzny badawczej zwanej roboczo jako konsularne prawo administracyjne. Nie będziemy tu omawiać ze względu na formułę niniejszego opracowania regulacji dotyczących funkcjonowania zagranicznych administracji konsularnych w Polsce⁹. Choć obydwie wskazane wyżej grupy regulacji z obszarów dyplomacji stanowią niejednorodną dziedzinę przepisów prawa międzynarodowego publicznego, to niewątpliwie są także rodzajem (częścią) polskiego prawa administracyjnego rozumianego gałęziowo jako regulacja administracyjnoprawna. W takim podejściu powinny być zatem również badane przez doktrynę prawa administracyjnego. Powtórzmy, w szerokim ujęciu, poza sygnalizowanym wyżej

⁶ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2000, s. 29.

⁷ Słusznie zauważa J. Sutor, pisząc, że należy podkreślać specyfikę bardzo ważnego działu służby zagranicznej, jaki stanowi służba konsularna, pomimo iż obecnie następuje praktycznie całkowita integracja służby konsularnej ze służbą *par excellence* dyplomatyczną i traktowanie obu, w sensie pragmatyki służbowej, jako jednolitej służby dyplomatycznej, por. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne...*, 2019, s. 25.

⁸ Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935) stanowi największą zmianę od początku uchwalenia Kodeksu, tj. od 1960 r.

⁹ Chodzi tu o polskie ustawodawstwo ingerujące w prawo administracyjne, a związane z immunitetami i przywilejami dyplomatycznymi i konsularnymi zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych w Polsce. Art. 4 k.p.a. wprost przesądza, że Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

pojęciem konsularnego prawa administracyjnego, można przyjmować różnego rodzaju przykładowe określenia tej sfery badawczej jako: regulacje administracyjnoprawne w dyplomacji czy swoiste prawo administracyjne w dyplomacji¹⁰. Reasumując, kwestią konwencji będzie więc twierdzenie, czy szeroko rozumiane prawo administracyjne w dyplomacji obejmuje nie tylko tę część funkcji konsularnych (tj. konsularnych czynności administracyjnoprawnych administracji polskiej wobec obywateli i podmiotów polskich i zagranicznych), ale również wiele uprawnień i obowiązków członków korpusu dyplomatycznego i konsularnego państw obcych w Polsce¹¹. Nie wolno też zapominać, że jakąś formą regulacji administracyjnoprawnej w relacjach międzynarodowych niewątpliwie są również podstawy normatywne międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego. W tym miejscu wątek ten nie będzie rozwijany, jednak, jak wiadomo, współpraca ta uwarunkowana jest konstytucyjnym prawem samorządów terytorialnych do współpracy z jednostkami samorządowymi z innymi państwami i prawem przystępowania do międzynarodowych stowarzyszeń. Determinuje to wiele prawnych relacji samorządowych władz lokalnych z centralną administracją rządową i jej strukturami terenowymi w województwie w płaszczyźnie nie tylko finansowej, ale również jednolitości kierunków polityki zagranicznej państwa, która to współpraca doczekała się licznych opracowań w literaturze¹².

¹⁰ Czy też może prawo administracyjne dyplomacji.

¹¹ Tak szeroko pojmowane prawo administracyjne w dyplomacji (lub też w służbie zagranicznej) musiałoby także obejmować liczne regulacje ustawowe pokazujące poszczególne wyłączenia stosowania polskiego prawa administracyjnego w stosunku do zagranicznego personelu dyplomatycznego w Polsce. Tytułem przykładu warto podać choćby dwie, tj. art. 14 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427, z późn. zm.), zgodnie z którym przeciwko osobom, które korzystają z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych i w zakresie przewidzianym przez ustawy, umowy lub powszechnie ustalone zwyczaje międzynarodowe, nie może być prowadzona egzekucja administracyjna i nie podlegają one orzecznictwu organów polskich, jak również art. 39 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 955), zgodnie z którym członkowie misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz osoby zrównane z nimi na podstawie porozumień międzynarodowych mogą posiadać broń i amunicję na podstawie porozumień międzynarodowych lub na zasadzie wzajemności.

¹² Podstawy prawne międzynarodowej współpracy jednostek samorządowych są zawarte w art. 10 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego uchwalonej przez Radę Europy dnia 15 października 1985 (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, ze sprost.) – ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Zasady zostały potwierdzone w art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.), oraz doprecyzowane ustawą z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 91, z późn. zm.). Z polskiej literatury szerzej zob.: A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, (w:) A. Skorupska (red.), *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa 2005; M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 20 i n.; K. Włazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010; Ł. Buczkowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*

II. SPECYFIKA USTROJOWA ADMINISTRACJI DYPLOMATYCZNEJ I KONSULARNEJ

1. Niezaprzeczalnie ujmowane tu w cudzysłów pojęcie konsularnego prawa administracyjnego determinowane jest istnieniem międzynarodowego prawa publicznego. Prawo dyplomatyczne i konsularne nie tylko określa zasady utrzymywania stosunków dyplomatycznych, lecz także kształtuje formę prowadzenia tych stosunków¹³. Podążając za treścią art. 2 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych sporządzonej w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r.¹⁴, przyjmujemy, że „zgoda udzielona na nawiązanie stosunków dyplomatycznych między dwoma państwami oznacza, jeżeli nie postanowiono inaczej, zgodę na ustanowienie stosunków konsularnych”. Stosunki konsularne mogą w niektórych przypadkach stanowić autonomiczne źródło relacji nawet po zerwaniu stosunków dyplomatycznych¹⁵ i choćby w tym kontekście możemy mówić o jednym z wielu czynników charakteryzujących pewne odmienności samego prawa konsularnego, w tym administracyjnoprawnej jego części. Można zaryzykować twierdzenie, że kwestie dotyczące stosunków dyplomatycznych i konsularnych mają bezpośrednie przełożenie na określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego regulacji administracyjnoprawnych w prawie konsularnym i dyplomatycznym. Podmiotowy punkt widzenia zakłada opis katalogu podmiotów odpowiedzialnych za czynności administracyjnoprawne w zakresach ww. funkcji. Natomiast przedmiotowe ujęcie pokazuje zakres czynności administracyjnoprawnych wykonywanych przez konsula lub przed konsulem i podległymi mu osobami. Choć nie będzie tu możliwy pełny opis struktury podmiotowej, wzajemnych powiązań służbowo-organizacyjnych i kompetencji w służbie zagranicznej, to w perspektywie postępowania administracyjnego przed konsulem niezbędne będzie zarysowanie bodaj sygnalnych elementów statusu ustrojowego tego organu. Po pierwsze, wyłania się kwestia

(*Zagadnienia teoretyczne*), (w:) E. Feret, P. Niemczuk (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów–Przemyśl 2014, s. 13–51; M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej w świetle uregulowań prawnomiędzynarodowych*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 39; A. Jarosz, *Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu Polski za granicą*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2016, nr 22, s. 2 i n.; M. Szewczak, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie promocji Polski za granicą*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2016, nr 23, s. 1 i n.; L. J. Żukowski, *Współpraca międzynarodowa lokalnych jednostek samorządu terytorialnego a promocja Polski za granicą*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2016, nr 21, s. 1 i n.; I. Wieczorek, M. Szewczak, *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*, Łódź 2018, s. 9–35.

¹³ Szerzej zob. L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015, s. 163–179; M. Wasiński, *Prawo dyplomatyczne i konsularne w zarysie. Skrypt wykładu*, Łódź 2014, s. 11; J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne...*, 2019, s. 43 i n.

¹⁴ Dz.U. z 1982 r., nr 13, poz. 98; dalej: Konwencja wiedeńska konsularna.

¹⁵ Przykład Jugosławi i Chile w 1973 r.

konsula jako organu publicznego i jego właściwości jako organu. Otóż, w przeciwieństwie do większości organów krajowych właściwość rzeczowa konsula (także właściwości miejscowa i funkcjonalna) ma swoje źródła nie tylko w prawie krajowym, lecz pośrednio także w prawie międzynarodowym. Specyfika tego organu musi w związku z tym być analizowana dwutorowo¹⁶. W literaturze podkreśla się, że konsul wykonuje zlecone mu funkcje, które wprawdzie wchodzą w zakres kompetencji rzeczowej czy terytorialnej państwa wysyłającego, ale poza jego granicami na terytorium państwa przyjmującego. Określenie statusu prawnego konsula zakłada więc obowiązywanie norm prawa zarówno państwowego, jak i międzynarodowego¹⁷. W starszej literaturze stawiano wprost tezę, że obok prawa konsularnego, zawartego „w wewnątrzno-krajowym ustawodawstwie poszczególnych państw, istnieje prawo konsularne międzynarodowe i te dwa dopiero prawa uzupełniają się wzajemnie i stanowią zwartą całość norm, które składają się na pełne prawo konsularne”¹⁸. Nadmienmy również, że w literaturze międzywojennej także toczono dyskusję nad charakterem prawa konsularnego¹⁹. Sygnalizowano jednak w miarę zgodnie ważną cechę konsula jako organu. Wyrażała się ona w tym, że instytucja ta nie może powstać ani też działać na terytorium własnego państwa. Konsul jest w ścisłym tego słowa znaczeniu konsulem tylko wówczas, gdy urzęduje na terytorium państwa przyjmującego, przestaje nim być, gdyby miał urzędować w granicach własnego państwa. W przypadku interesującego nas konsularnego prawa administracyjnego możemy w związku z powyższym wywieść konkluzję, że w pewnym sensie zarówno byt, jak i stosowanie „administracyjnego prawa konsularnego” warunkowane są, i zawsze będą, nawiązaniem i utrzymywaniem stosunków dyplomatycznych i/lub konsularnych.

¹⁶ W opracowaniu pomijamy analizę statusu prawnego konsulów honorowych; szerzej o charakterze prawnym i kompetencjach konsulów honorowych zob. P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy. Studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 91 i n.; M. Szymura, *Instytucja konsula honorowego w polskiej polityce zagranicznej XX wieku*, Katowice 2007.

¹⁷ Koresponduje to z podziałem organów państwowych dla stosunków międzynarodowych na wewnętrzne i zewnętrzne, por. A. Suławko-Karetko, *Status konsula w prawie polskim*, Warszawa 2008, s. 26–28 i literatura tam podana.

¹⁸ Z. Sarna, *Zarys prawa konsularnego ze szczególnym uwzględnieniem stosunków Polski*, Kraków 1928, cyt. za: W. Namysłowski, *Zarys systemu współczesnego prawa konsularnego*, Warszawa 1931, s. 125.

¹⁹ Mowa tu o trzech różnych stanowiskach traktujących o prawie konsularnym. Pierwsze określające prawo konsularne co do treści (norm prawnych organizacyjnych, kompetencyjno-rzeczowych oraz proceduralnych) oraz normami materialnymi jako pewnego *iunctim* z prawem krajowym. Drugie stanowisko postulowało niekoncentrowanie się na treści norm prawa konsularnego, lecz na jego charakterze jako prawa wewnątrzno-krajowego, którego stosowanie pozostaje jednak pod wpływem zwierzchnictwa terytorialnego tego drugiego państwa i jako takie stanowi odrębną dla każdego państwa dziedzinę. Wreszcie trzecie stanowisko, zgodnie z którym obok prawa konsularnego, zawartego w wewnątrzno-krajowym ustawodawstwie poszczególnych państw, istnieje prawo konsularne międzynarodowe i te dwa prawa dopiero wzajemnie się uzupełniają i stanowią zwartą całość norm, które składają się na pełne „prawo konsularne”; por. W. Namysłowski, *Zarys systemu...*, s. 128.

2. Funkcje konsularne są organizacyjnie związane nie tylko ze stosunkami konsularnymi, ale także dyplomatycznymi. Jak wiadomo, stosunki te mogą istnieć niezależnie od siebie²⁰, często jednak, zgodnie zresztą z samą Konwencją wiedeńską konsularną, funkcje konsularne są również wykonywane przez przedstawicielstwa dyplomatyczne. Generalnie wszelka analiza formalno-dogmatyczna w omawianym zakresie musi uwzględniać prawo międzynarodowe zawarte w dwóch przytaczanych konwencjach wiedeńskich (dyplomatycznej z 1961 r. i konsularnej z 1963 r.). Ogólny wniosek płynący z nich jest taki, że istnieją dwa korpusy: dyplomatyczny i konsularny. Zadania korpusu konsularnego mogą być realizowane albo przez wyodrębnione urzędy konsularne, albo w ramach struktur przedstawicielstwa dyplomatycznego przez mianowanych członków personelu dyplomatycznego. Konwencje wprowadzają bardzo ogólne zarysy wzajemnych relacji obu korpusów, które nie będą przedmiotem niniejszych analiz, jednak dla charakteru konsula jako organu publicznego należy podkreślić kilka płynących z tych relacji wniosków. Przede wszystkim zasadą jest, że żadne z postanowień Konwencji wiedeńskiej dyplomatycznej nie może być interpretowane jako uniemożliwiające pełnienie funkcji konsularnych przez misję dyplomatyczną (art. 3 ust. 2). Kolejne dwie zasady są przewidziane w art. 2 ust. 2 i 3 Konwencji wiedeńskiej konsularnej, zgodnie z nimi zgoda udzielona na nawiązanie stosunków dyplomatycznych między dwoma państwami oznacza, jeżeli nie postanowiono inaczej, zgodę na nawiązanie stosunków konsularnych. Ponadto, poprzez zerwanie stosunków dyplomatycznych nie domniemuje się *ipso facto* zerwania stosunków konsularnych. W szczególności ostatnia reguła pokazuje faktyczną i prawną możliwość odrębności organizacyjnej korpusu konsularnego, w tym konsula jako organu publicznego, od danego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Reasumując, w sytuacji gdy w państwie obcym mamy konsulat, nie mamy zaś ambasady, pojawiają się normatywnie pewne różnice ustrojowe. Konsul nadal podlega służbowo ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, nie występuje jednak zwierzchność ambasadora²¹. Zapewne ma to wpływ na relacje ustrojowo-prawne konsula (służbowe i osobowe), nie ma jednak większego wpływu na status jego autonomii orzeczniczej jako organu wydającego akt administracyjny w postępowaniu administracyjnym.

3. Specyfika instytucji konsula może być badana i oceniana z różnych perspektyw²². Skoro specyfika statusu konsula, jako organu administracyjnego, jest warunkowana istnieniem prawa międzynarodowego, a dokładniej, nawiązaniem stosunków międzynarodowych, bez tego elementu zanika nie tylko

²⁰ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne...*, s. 432.

²¹ Zgodnie z art. 16 u.s.z. ambasador jest przełożonym wszystkich członków służby zagranicznej w kierowanej przez niego placówce zagranicznej, nie wyłączając osób niewchodzących w skład służby zagranicznej będących jednak zatrudnionymi w placówce zagranicznej.

²² Jedną z przykładowych jest płaszczyzna realizacji praw podmiotowych w dostępie do konsula; zob. np. P. Czubik, *Prawo dostępu do konsula*, Kraków 2001.

prawnomaterialny wymiar obowiązków konsula, lecz także formalne uzasadnienie jego istnienia²³. Innymi słowy, elementem koniecznym administracyjnoprawnych regulacji konsularnych jest nawiązanie i utrzymywanie stosunków międzynarodowych. To powoduje, że źródłem ich powstawania będą zarówno ustawy, jak i umowy międzynarodowe. Charakter prawny tych ostatnich będzie niewątpliwie ważnym elementem podstaw prawnych działania urzędów konsularnych, a zatem i samego konsularnego prawa administracyjnego²⁴. Konsul w sensie jurysdykcyjnym ma więc zawsze podwójnie normowaną kompetencję do działania, która wynika zarówno z przepisów prawa polskiego (cywilnych, karnych, administracyjnych), jak i z prawa międzynarodowego publicznego. Właściwość rzeczowa konsula ma swoje źródło nie tylko w materialnych ustawach prawa administracyjnego, ale również jest determinowana Konwencją wiedeńską konsularną, a także licznymi dwustronnymi umowami konsularnymi zawieranymi przez Rzeczpospolitą Polskę²⁵. W takim ujęciu konsul jest organem szczególnym na tle krajowych organów administracyjnoprawnych posiadających zazwyczaj tylko jedno (krajowe) źródło kompetencji (właściwości²⁶) prawnej do działania. W doktrynie czasami podkreśla się charakter konsula jako polskiego organu administracji państwa za granicą²⁷ (tj. powołanego do działań reprezentacyjnych w państwie przyjmującym wobec państwa obcego i ochrony interesów obywateli) lub też jako organu administracji rządowej o kompetencjach szczególnych, czyli takich, których zakres pozostaje w stosunku krzyżowania się do zakresu właściwości wielu organów administracyjnych działających w kraju²⁸. Jak słusznie zauważa jednak P. Czubik, sama Konwencja wiedeńska konsularna jest w praktyce wątpliwym źródłem międzynarodowego prawa konsularnego,

²³ W literaturze słusznie podkreśla się, że geneza urzędu konsularnego wiązała się i nadal wiąże z potrzebą reprezentowania interesów państwa wysyłającego i jego obywateli w stale rozwijających się stosunkach międzynarodowych zarówno dyplomatycznych, jak i konsularnych, nie wyłączając obrotu handlowego i ruchu osobowego; por. S. Kubas, *Status konsula zawodowego w realizacji funkcji notarialnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria prawnicza. Prawo” 2018, nr 22, s. 248; także E. Pałyga, *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970, s. 5.

²⁴ Z powodu formuły opracowania, a także ze względu na kompleksowe opracowanie w literaturze tematyki umów międzynarodowych przez M. Woźniak, pominięto w tym miejscu konieczność opisu samego pojęcia umów międzynarodowych, ich typologii oraz charakteru prawnego jako źródeł administracyjnego prawa konsularnego; szerzej M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 11–21, 65, 97–149.

²⁵ Oczywiście ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią również krajowy element porządku prawnego na podstawie art. 87 Konstytucji RP; por. też A. Suławko-Karetko, *Status konsula...*, s. 28.

²⁶ Poza analizą pozostawiamy też w tym miejscu rozróżnienie kompetencji i właściwości jako szczególnie różnorodne w doktrynie prawa administracyjnego. Na użytek niniejszego opracowania uznajemy kompetencję jako dynamiczny element właściwości rzeczowej.

²⁷ K. Libera, *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 81.

²⁸ J. Borkowski, *Postępowanie przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi za granicą*, Łódź 1945, s. 33.

stosowanego na styku z licznymi gałęziami prawa krajowego. Szczególnie dotyczy to zagadnień styku prawa administracyjnego i konsularnego, tj. zarówno poszczególnych aspektów aktywności administracyjnoprawnej konsula, jak i relacji szczególnego trybu postępowania przed konsulem do Kodeksu postępowania administracyjnego²⁹.

4. W analizie charakteru służby konsularnej w sposób zrozumiały wysuwa się na pierwszy plan status prawny konsula. Pomocny tu będzie, do pewnego stopnia, tezaurus pojęć prawniczych wypracowany w literaturze na kanwie uchylonej ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej³⁰ oraz towarzyszącego jej orzecznictwa sądowego. Tematyka prawa konsularnego poprzez swoją interdyscyplinarność będzie zawsze skomplikowana, a jak słusznie podkreślano w literaturze: „Złożoność materii ustawy o funkcjach konsulów RP jest przede wszystkim związana z zakresem funkcji realizowanych przez konsulów, których różnorodność i wielość sprawia, że realizują oni uprawnienia i funkcje ogólno-polityczne, administracyjne, cywilne i karne, które w warunkach organizacji państwowej są przyznane różnym organom i instytucjom”³¹. Do wspomianej złożoności materii samej służby konsularnej dochodzą niestety od lat wskazywane przez naukę i praktykę prawa³² trudności w interpretacji i stosowaniu poszczególnych przepisów nie tylko uchylonej ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, lecz także, jak wydaje się, obecnie obowiązującej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne³³. Zarówno uchylona ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej³⁴, jak i poprzedzające ją regulacje ustawowe dość podobnie definiowały instytucję konsula. Za konsula uznawano jedynie kierownika konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu i agencji konsularnej (wydziału konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego – art. 1 u.f.k.). Kolejne trudności spowodowało uchwalenie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej³⁵, która wprowadziła do prawa polskiego definicję konsula w art. 4 pkt 3, różniącą się od tej, która znajduje się w art. 1 u.f.k. Zgodnie z art. 4 pkt 3 u.s.z., ilekroć w ustawie tej była mowa o konsulu, „oznaczało to osobę wyznaczoną do wykonywania

²⁹ P. Czubik, *Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji wiedeńskiej dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce*, (w:) P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014, s. 287.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 389, z późn. zm.

³¹ S. Bogucki, B. Mikołajczyk, M. Zieliński, *Wprowadzenie*, (w:) S. Bogucki, A. Krasuska-Terrillon, B. Mikołajczyk, B. Wach, M. Zieliński, *Funkcje konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 17.

³² Zob. opisywane wyżej wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014 r., K 8/14, OTK-A 2014, nr 9, poz. 105.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 823; dalej: u.p.k.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., poz. 215, z późn. zm.; dalej: u.f.k.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1854; dalej: u.s.z.

funkcji konsularnych” określonych w ustawie o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji w piśmiennictwie wskazywano nie tylko na dość zasadniczą różnicę pomiędzy ustawowymi definicjami konsula w ustawie o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o służbie zagranicznej, ale wręcz, że istnieją dwie odrębne definicje konsula, których treści nie można ze sobą pogodzić³⁶.

5. Powstaje pytanie, czy w obecnie obowiązującej ustawie – Prawo konsularne pozostał problem dawnego dualizmu. Przepisy przejściowe ustawy – Prawo konsularne, a dokładnie art. 142 u.p.k. nadał nowe brzmienie art. 4 pkt 3 u.s.z., zgodnie z którym konsulem oznaczamy konsula Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu ustawy – Prawo konsularne. Wraz z zanikiem brzmienia uchylonego art. 4 pkt 3 u.s.z., zgodnie z którym oznaczano osobę wyznaczoną do wykonywania funkcji konsularnych, zanika też podział na konsula w znaczeniu węższym i szerszym. Pojawia się natomiast inny problem, następuje zauważalne akcentowanie określania konsula jako urzędu. W ustawie o służbie zagranicznej termin „konsul” występuje wielokrotnie. Istotnym przepisem w ustaleniu pojęcia konsula był poprzedni art. 4 pkt 3 u.s.z., a w obecnie znowalizowanej usywie art. 7 pkt 5, nadal odsyłający do definicji konsula zamieszczonej w ustawie – Prawo konsularne. Należy podkreślić, że ustawa o służbie zagranicznej, niezależnie od wyżej wskazywanego odesłania, jest podstawowym aktem prawnym określającym organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej, a także szczególne prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład. Zawarty w niej katalog podmiotów (skład osobowy służby zagranicznej) został zdefiniowany w starej ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. w art. 2 u.s.z. Po nowelizacji ustawy, obecnie w art. 3 u.s.z. nadal nie znajdujemy literalnej definicji konsula Rzeczypospolitej Polskiej, ale pojawia się już prawne pojęcie personelu dyplomatyczno-konsularnego³⁷. W związku z powyższym do prawidłowej wykładni statusu ustrojowego konsula jako organu państwowego (czy też organu w państwie) potrzebna będzie szersza analiza przepisów precyzujących podmiotowo i przedmiotowo służbę zagraniczną. Podsumowując, o konsulu z pewnością możemy mówić jako organie łączącym w sobie elementy kompetencji krajowej i międzynarodowej oraz jako szczególnym organie rządowym. Wyraźnie zaznaczymy, że konsul jest przede wszystkim organem administracji publicznej w ujęciu podmiotowym³⁸. Konsulem

³⁶ Por. M. Zieliński, *Komentarz do art. 1*, (w:) S. Bogucki, A. Krasuska-Terrillon, B. Mikołajczyk, B. Wach, M. Zieliński, *Funkcje konsułów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 24.

³⁷ Zgodnie z cytowanym przepisem obecnie obowiązującego art. 3 pkt 1 i 3 u.s.z. nastąpiła pewna dobra zmiana odnośnie do pojęcia i składu służby zagranicznej poprzez zawężające użycie sformułowania „personel dyplomatyczno-konsularny”.

³⁸ W ujęciu klasycznej nauki prawa organ administracji publicznej to: człowiek lub grupa ludzi znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu i działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji; szerzej zob. J. Boć, *Podmioty*

w rozumieniu art. 10 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.k. będzie zarówno kierownik urzędu konsularnego (konsulatu generalnego, konsulatu, wice-konsulatu, agencji konsularnej, wydziału konsularnego lub innej komórki organizacyjnej w przedstawicielstwie dyplomatycznym – np. referatu konsularnego albo wydziału/referatu polityczno-ekonomiczno- konsularnego itd.), jak i członek personelu dyplomatyczno-konsularnego powołany do wykonywania funkcji konsularnych w przedstawicielstwie, w którym brak jest wydziału konsularnego lub komórki organizacyjnej zdefiniowanej jako urząd konsularny. Jeśliby określać miejsce ustrojowe konsula w siatce pojęć organów administracyjnych, to poprzez pewne podobieństwa najbliżej mu do centralnych organów administracji rządowej. Jak wiadomo, centralne organy administracji publicznej nie wchodzi w skład Rady Ministrów oraz zazwyczaj mają specjalną siatkę terenowych organów administracji specjalnej działającą w specjalnym podziale terytorialnym niepokrywającym się z zasadniczym i pomocniczym podziałem terytorialnym³⁹. Struktury terenowe centralnego organu rządowego w układzie pionowym są również wyłączone z bezpośredniego kierownictwa wojewody. Jeśliby odnieść ostatnie cechy do instytucji konsula, to zdają się one formować pozycję ustrojowo-prawną konsula zbliżoną do cech niezespolonej administracji rządowej. Mowa tu również o strukturze okręgu konsularnego jako rodzaju specjalnego podziału terytorialnego. Skoro właściwość miejscowa konsula obejmuje okręg konsularny, to zakres tej właściwości jest równoznaczny zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 u.p.k. z obszarem wykonywania funkcji konsularnych w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej konsularnej. Zazwyczaj będzie to obszar obcego państwa przyjmującego lub jego części, choć przepisy ustawy – Prawo konsularne dopuszczają możliwość wykonywania funkcji przez konsula poza tym obszarem.

III. SPECYFIKA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W PRAWIE KONSULARNYM

1. Jak zostało podkreślone, refleksję nad „konsularnym prawem administracyjnym” ograniczono do sygnałnych problemów ogólnoustrojowych i proceduralnych. Odnosząc się zatem do kilku podstawowych kwestii analizy procedury administracyjnej przewidzianej w ustawie – Prawo konsularne i stosowanej przez konsulów, należy wskazać pewne istotne odmienności na tle ogólnej procedury administracyjnej. Po pierwsze, postępowanie administracyjne przed konsulem zaliczane jest w literaturze do postępowań szczególnych obok postępowań:

administrujące, (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 135; J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 112 i n.

³⁹ W ujęciu ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

podatkowego, celnego, wojskowych, w sprawach ubezpieczeń społecznych czy patentowego⁴⁰. Po drugie, postępowanie przed konsulem odrębnie uregulowane w ustawie – Prawo konsularne nie jest nazbyt rozbudowane w porównaniu do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego zamieszczonego w Kodeksie postępowania administracyjnego⁴¹. Mowa tu nie tylko o braku odrębnego katalogu zasad ogólnych w postępowaniu przed konsulem, różnicach w szczegółowości regulacji konkretnych etapów procesu, ale również o środkach odwoławczych i kontroli sądowej. Prowadzi to do kolejnych wniosków rodzajowych. Zasadniczym będzie konstatacja, że przedmiotem postępowania przed konsulem nie jest klasycznie określana w nauce prawa sprawa administracyjna, lecz szczególna jej odmiana, którą możemy nazwać „konsularną sprawą administracyjną”. To w konsekwencji prowadzi do dalszych dystynkcji. Załatwienie sprawy konsularnej odbywa się wraz z zakończeniem administracyjnej procedury konsularnej i kończone jest konsularną decyzją administracyjną lub wykonaniem czynności przez konsula (art. 51 u.p.k.). Wyjątkiem będą sytuacje prawne rozpatrywania odwołania od decyzji konsula, które dokonywane są już na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. Pojawia się tu kolejna specyfika sprawy konsularno-administracyjnej, tj. swoistej „hybrydowości” rozpatrywanej sprawy w zależności od instancji na podstawie różnych administracyjnych reżimów proceduralnych.

2. Lektura ustawy – Prawo konsularne oraz Kodeksu postępowania administracyjnego rodzi wiele dalszych pytań natury ogólnej i szczegółowej. Przykładem jest tu treść rozdziału trzeciego ustawy – Prawo konsularne. Dotyczy on funkcji konsularnych, w tym administracyjnoprawnych czynności wykonywanych przez konsula, i pokazuje, że ustawodawca dość swobodnie posługuje się pojęciami prawnymi w obrębie uprawnienia, obowiązku, zadania i funkcji. W przyszłych opracowaniach teoretycznych szczególnie pożądana będzie więc precyzyjna klasyfikacja czynności konsularnych, włączwszy w to regulacje określone w konsularnych konwencjach międzynarodowych. Nie powinno również zabraknąć porządkującej, ogólnej refleksji nad pojęciami „uprawnienie” i „obowiązek” jako tymi z zakresu teorii prawa, a także z zakresu dogmatyki szczegółowej, tj. pojęć: zadania, funkcji, kompetencji czy właściwości organu administracji publicznej. Ta kwestia w moim przekonaniu stanowi klucz do lepszego rozumienia i wykonywania nie tylko konsularnych procedur administracyjnych, ale także

⁴⁰ Por. A. Skóra, *Pojęcie, struktura i zakres postępowania administracyjnego*, (w:) P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020, s. 21–32.

⁴¹ Szczegółowe uwagi do konsularnych rozwiązań proceduralnych por. C. Martysz, *Postępowanie administracyjne w sprawach należących do organów polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych*, (w:) B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009, s. 359 i n.

pozostałych funkcji w ramach konsulatów. W nauce prawa administracyjnego i wykładni sądownoadministracyjnej analiza poszczególnych zadań i kompetencji przypisanych publicznemu organowi administracyjnemu przebiega w sposób zdecydowanie szczegółowszy, niż to ma miejsce w innych dziedzinach prawa. Odróżnienie na gruncie normatywnym funkcji organu od zadania organu ma swoje istotne uzasadnienie w płaszczyźnie prawa administracyjnego. Z ustaleniem funkcji i zadania organu pośrednio powiązane są również zagadnienia kontroli administracyjnej i kognicji sądowej. Wiążą się z tym rozróżnieniem nie tylko odmienne zakresy kompetencji oraz odpowiedzialności organu, ale także ma ono wpływ na tzw. słuszne oczekiwania obywateli, zwane niekiedy publicznymi prawami podmiotowymi⁴². Problematyka publicznych praw podmiotowych jest na gruncie polskiego prawa administracyjnego przedmiotem odrębnych badań, a koncepcja podmiotowych praw publicznych w związku z problematyką opieki konsularnej może stanowić odrębny wątek analiz⁴³. Nie ma wątpliwości, że poprawne odczytanie treści przepisów prawa konsularnego pod kątem tego, co jest zadaniem, a co funkcją konsula, pozwoli również na odróżnienie pojęcia uprawnień od pojęcia obowiązków konsula i urzędów konsularnych, a więc też lepszą interpretację przepisów ustaw polskich oraz konwencji konsularnych. Choć w przedmiocie problematyki statusu konsula jest już pewna literatura⁴⁴, to podnoszenie niektórych pryncypiów analizy wciąż wydaje się zasadne. Dość wspomnieć, że nawet pobieżna analiza treści rozdziału trzeciego ustawy – Prawo konsularne pt. „Funkcje konsularne” pokazuje, iż pojęcia te są niestety mocno nieuporządkowane. Treść art. 17 u.p.k. zawarta w tym rozdziale określa pojęcie tych funkcji jako ogół działań i czynności, do których konsul jest „uprawniony” zgodnie z przepisami prawa polskiego, prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Redakcja przepisu utożsamiająca zakres działań konsula wyłącznie z terminem „uprawnienie”, jest tym bardziej niefortunna, gdy przyjrzymy się treści kolejnych przepisów, tj. art. 18, 19, 20 i 22 u.p.k., które stanowią wprost

⁴² Problematyka publicznych praw podmiotowych jest na gruncie polskiego prawa administracyjnego przedmiotem odrębnych badań; por. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 175 i n.

⁴³ Problematyka publicznych praw podmiotowych jest na gruncie polskiego prawa administracyjnego przedmiotem odrębnych badań, a koncepcja podmiotowych praw publicznych w związku z problematyką opieki konsularnej może stanowić odrębny wątek analiz. W ujęciu *legis ferendae*, odpowiednia transpozycja ochrony wartości wewnątrz krajowych praw obywatelskich w ramach procedur konsularnych mogłaby przyczynić się do zmiany współczesnego paradygmatu orzecznictwa organów konwencyjnych; przypomnijmy, że opieka dyplomatyczno-konsularna nie jest prawem człowieka chronionym na gruncie Konwencji. Krytykę tego stanowiska możemy odnaleźć w literaturze, zob. P. Czubik, *Prawo dostępu do konsula*, Kraków 2011, s. 468–473; P. Kobielski, *Opieka dyplomatyczno-konsularna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, t. XIII, s. 45.

⁴⁴ Por. A. Suławko-Karetko, *Status konsula w prawie polskim*, Warszawa 2008, s. 26–31 oraz 168–215.

obowiązkowi (nie uprawnienia) lub obfitują w szereg „obowiązków” konsula⁴⁵. Zawężenie redakcji art. 17 u.p.k. wyłącznie do terminu uprawnienia jest trudne do obrony także w świetle art. 34 u.p.k., tj. ustawowego katalogu kilkudziesięciu obowiązków konsula w zakresie wiz, paszportów, decyzji w sprawie stwierdzenia polskiego obywatelstwa itd., które także należą do funkcji konsularnych. W kwestii funkcji i zadania organu istotniejsze w przypadku statusu konsula wydaje się jednak ogólne rozumienie sensu zakresów odpowiedzialności organu publicznego. Otóż pojęcie zadania administracyjnoprawnego ma charakter ogólny, samo podjęcie starań w kierunku realizacji zadania publicznego (lub częściowa jego realizacja) legitymuje funkcjonowanie i skuteczność danego organu publicznego. Natomiast pojęcie funkcji organu publicznego jest szczegółowsze i jest albo elementem zadania organu, albo samoistnym jego obowiązkiem, zawsze jednak jest ono łączone z kompetencją orzecniczą, a co za tym idzie, ze szczególną odpowiedzialnością i kontrolą jej sprawowania. Niewykonanie funkcji przez organ, w przeciwieństwie do niewykonania ogólnego zadania, stanowi złamanie prawa (gdyż stanowi niewykonanie obowiązku). Stąd z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego zasadne wydaje się w analizie procedury konsularnej odróżnianie zadań konsula od funkcji konsula, które to pojęcia, jak wskazano, są dość niejasne w regulacji konsularnej. Czynności z zakresu postępowania administracyjnego w sprawach należących do organów polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych są niezaprzeczalnie elementami funkcji konsularnych. W sensie prawnym konsul lub inny członek personelu dyplomatyczno-konsularnego wykonujący funkcje konsularne podlega innym obowiązkom i odpowiedzialności w sytuacji podległości służbowej, otrzymując polecenie służbowe przełożonego, inne zaś, wykonując czynność konsularną w ramach autonomii orzecniczej (wydając decyzję administracyjną lub inny akt administracyjny). Potwierdza to w sposób dobitny art. 13 ust. 4 u.p.k., zgodnie z którym wytyczne oraz zalecenia ministra właściwego do spraw zagranicznych wydawane konsulowi w ramach sprawowanego nadzoru nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej przez konsula. Konsul, podobnie jak sędzia, podlega tu wyłącznie ustawie i wpływając pragmatyką służbową na jego decyzje stanowi złamanie prawa. Zauważmy również, że postępowanie administracyjne przed konsulem jest umieszczone w dziale trzecim ustawy – Prawo konsularne (art. 50–101 u.p.k.), ustawodawca nie umieszcza z nazwy tej procedury pośród

⁴⁵ Zgodnie z redakcją art. 18 u.p.k. trudno zaliczyć wyłącznie do uprawnień zadania konsula sformułowane przykładowo jako: „chroni prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej”, „działa na rzecz polskiej mniejszości narodowej”, „przedstawia organom i opinii publicznej państwa przyjmującego informacje o polityce zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej”. Podobnie rzecz się ma w jednoznacznej redakcji obowiązków z art. 20 u.p.k. – „konsul udziela pomocy obywatelowi polskiemu”, art. 22 u.p.k. – „konsul wykonuje czynności dotyczące zabezpieczenia i realizacji praw majątkowych mogących przysługiwać lub przysługujących Skarbowi Państwa z tytułu spadków i darowizn” itd.

innych funkcji konsularnych wymienionych w art. 17–49 u.p.k. Dopiero wykładnia celowościowa i systemowa uzupełniają w tym względzie językowy wymiar ustawy, dając podstawy, aby traktować postępowanie konsularne jako jedną z form funkcji konsularnych, tj. ujętych ogólnie, w cytowanym art. 17 u.p.k., działań i czynności. Postępowanie przed konsulem jest więc ustawowo przewidzianym, formalnym sposobem realizacji części funkcji konsularnych (dokładnie czynności administracyjnoprawnych), ewentualnie prawną formą działania konsula w realizacji wybranych funkcji konsularnych.

IV. POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W SPRAWACH NALEŻĄCYCH DO ORGANÓW POLSKICH PRZEDSTAWICIELSTW DYPLMATYCZNYCH I KONSULARNYCH W UJĘCIU KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Rozważania dotyczące procedury administracyjnej w prawie konsularnym pozostawały w cieniu, ponieważ postępowanie administracyjne przed konsulem, jak podkreśla się w literaturze, w dużej mierze nie dotyczy jego podstawowej działalności, którą sprowadza się przede wszystkim do realizacji podstawowej jego funkcji odnoszącej się do zapewnienia obywatelom przebywającym poza granicami Polski ochrony i bezpieczeństwa⁴⁶. Ocenę wszelkich proceduralnych regulacji o charakterze administracyjnoprawnym musi poprzedzić refleksja, iż prawo administracyjne w szerokim rozumieniu jest najobszerniejszą i najbardziej zróżnicowaną wewnątrznie gałęzią prawa polskiego. Rozróżnienie na administracyjne prawo ustrojowe, materialne i proceduralne przekłada się w oczywisty sposób na brak możliwości wypracowania jednego, całościowego postępowania administracyjnego we wszystkich rodzajach spraw indywidualnych. Jednak niewątpliwym osiągnięciem było uchwalenie generalnej (modelowej) procedury administracyjnej ujętej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Kodeks w swoim tytule sugeruje, że jego treść obejmuje jedno postępowanie administracyjne, podczas gdy na podstawie art. 1 i 2 k.p.a., w ujęciu przedmiotowym, reguluje on co najmniej cztery jego rodzaje: ogólne postępowanie jurysdykcyjne, postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej, wreszcie postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń oraz postępowanie skargowo-wnioskowe. W ustawie – Prawo konsularne mamy podobną sytuację, dział III pomimo tytułu „Postępowanie przed konsulem” reguluje nie jedno, a dwa postępowania, tj. postępowanie jurysdykcyjne oraz postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń przez konsula⁴⁷.

⁴⁶ A. Suławko-Karetka, *Status konsula...*, s. 32.

⁴⁷ Zob. art. 102–104 u.p.k.

2. Konsul jest nie tylko organem publicznym w sensie ustrojowym⁴⁸, lecz także organem procesowym, a dokładniej gospodarzem postępowania administracyjnego. Osią analizy będzie oczywiście reguła określona w art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którą przepisów Kodeksu nie stosuje się do spraw należących do „właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych”⁴⁹. Od tej reguły są jednak wyjątki. Pierwszy jest określony w art. 3 § 4 k.p.a., że przepisy działu VIII Kodeksu dotyczącego skarg i wniosków stosuje się także w sprawach należących do organów polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych. Wyłączenie nie będzie więc dotyczyć obywatelskich skarg i wniosków, które można składać także na działalność polskich przedstawicieli za granicą, i będą one rozpatrywane, jak również załatwiane w trybie uregulowanym w art. 221–259 k.p.a. Drugi wyjątek jest określony w art. 3 § 5 k.p.a. i stanowi delegację ustawową dla Rady Ministrów do rozciągnięcia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w art. 3 § 2 k.p.a. (w tym również na sprawy należące do właściwości przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych). Odesłanie do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego znajdziemy też w samej ustawie – Prawo konsularne, np. w art. 88 ust. 2 u.p.k., zgodnie z którym organem wyższego stopnia w stosunku do konsula w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jest minister właściwy do spraw zagranicznych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej⁵⁰. Warto również zauważyć, że niezależnie od wskazywanego wyżej, generalnego wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do spraw należących do właściwości polskich urzędów konsularnych, w braku odrębnego określenia w prawie konsularnym, niejako *ipso iure* należy przyjąć administracyjnoprawną definicję konsula jako organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a., a więc organu powołanego z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zupełnie odrębnym wątkiem dotyczącym zasadności stosowania przepisów Kodeksu postępowania admini-

⁴⁸ Sens ustrojowy konsula jako organu działającego w imieniu państwa wysyłającego ma tu oczywiście o wiele skromniejszy wymiar w świetle równocześnie działającego szefa misji dyplomatycznej, jednak wiele przepisów ustawy – Prawo konsularne daje silny wymiar także i ustrojowy, np. art. 18 pkt 2, 3 i 4 u.p.k.

⁴⁹ Odwracając tę regułę, można powiedzieć, że konsul może w postępowaniu, w którym jest gospodarzem, zastosować Kodeks postępowania administracyjnego wyłącznie w zakresie wyrażnie uregulowanym w ustawach szczególnych.

⁵⁰ Przykładem przepisu szczególnego okresowego w art. 88 ust. 2 *in fine* u.p.k. będzie np. treść art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 35, z późn. zm.), zgodnie z którym od decyzji o odmowie udzielenia lub cofnięciu cudzoziemcowi zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego przysługuje nie odwołanie do ministra spraw zagranicznych, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula.

stracyjnego w sprawach administracyjnych przed konsulem jest kwestia rozpatrywania odwołań od decyzji. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 88 ust. 2 u.p.k. organem wyższego stopnia w stosunku do konsula (a więc właściwym do rozpatrzenia odwołań od decyzji konsularnych) jest minister właściwy do spraw zagranicznych. W postępowaniu odwoławczym przed ministrem (niebędącym polskim przedstawicielem za granicą), w sprawach objętych właściwością konsula w pełni stosuje się więc przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Stanowisko takie nie budzi również wątpliwości w judykaturze. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 października 2004 r., OSK 106/04, określił, że fakt wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przed konsulami „za granicą nie oznacza, że to wyłączenie rozciąga się na organy administracji publicznej w kraju, kontrolujące w trybie nadzoru rozstrzygnięcia podjęte w indywidualnych sprawach obywateli polskich. Innymi słowy, organ wyższego stopnia w stosunku do organu konsularnego, działający w kraju, w trybie nadzoru, jest zobowiązany do stosowania przepisów k.p.a.”⁵¹. Szczegółowa analiza formalna tekstu prawa konsularnego ujawnia jednak dalsze odstępstwa od zasady niestosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania przed konsulem. Przykładem będzie niewątpliwie art. 26 ust. 2 u.p.k., który określa obowiązek konsula doręczenia pisma lub innego dokumentu oraz przesłuchania strony, uczestników postępowania i świadków powstający po wniosku skierowanym do konsula przez dowolny polski organ administracji publicznej. Ustawodawca wprost odsyła w wyżej wymienionych sytuacjach do „odpowiedniego” stosowania właściwych przepisów prawa polskiego, w tym Kodeksu postępowania administracyjnego. Kwestią do dyskusji pozostanie jedynie, czy sformułowanie użyte w art. 26 ust. 2 u.p.k., „stosując odpowiednio właściwe przepisy prawa polskiego”, powoduje, że konsul, np. w ramach czynności procesowej dowodowej, jaką jest przesłuchanie świadka, musi stosować w pierwszej kolejności przepisy procedury uregulowanej w ustawie – Prawo konsularne, a dopiero w sytuacjach nieuregulowania konkretnej kwestii procesowej, odpowiednio, normy Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też „odpowiednie stosowanie” pozwala na wybór zastosowania od razu szczegółowych i bogatszych procesowo przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Kolejne zagadnienie, które wyróżnia tok postępowania przed konsulem na tle ogólnej procedury administracyjnej, to sposób załatwienia sprawy. Zgodnie z art. 51 u.p.k konsul załatwia sprawę poprzez wykonanie czynności lub wydanie decyzji. Nie występuje w prawie konsularnym możliwość milczącego załatwienia sprawy, które wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r. Ponadto należałoby się również odnieść do treści art. 59 u.p.k., w szczególności do tego, czy udzielenie informacji i termin jej udzielenia w nim określony jest załatwieniem sprawy poprzez wykonanie czynności określonej

⁵¹ LEX nr 160771.

w art. 51 u.p.k., czy też jest odrębną ustawową formą załatwienia sprawy przez konsula obok wydania decyzji i wykonania czynności. Problemem, który wypada zasygnalizować na potrzeby poszerzonej analizy, jest choćby kwestia wpływu na postępowanie administracyjne toczące się przed konsulem faktu cofnięcia *exequatur* opisanego w art. 23 Konwencji wiedeńskiej konsularnej oraz zawiązywanych na jej podstawie poszczególnych dwustronnych konwencji konsularnych (np. art. 6 Konwencji konsularnej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś, sporządzonej w Warszawie dnia 2 marca 1992 r.⁵² czy art. 4 Konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Francuską, podpisanej w Paryżu dnia 20 lutego 1976 r.⁵³). Wyłania się tu ciekawe zagadnienie kwalifikacji aktu cofnięcia *exequatur*, jako samoistnej przesłanki płynącej z prawa międzynarodowego, skutkującej wyłączeniem pracownika i/lub organu⁵⁴ w toczącym się postępowaniu administracyjnym⁵⁵, czy też jako przesłanki prowadzącej do stwierdzenia niewłaściwości konsula jako organu. Równie ciekawym wątkiem jest przypadek możliwości sprawowania funkcji organu administracyjnego w ramach funkcji konsularnych przez cudzoziemca. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego przypadek taki jest przewidziany w konstrukcji art. 18 Konwencji wiedeńskiej konsularnej, w myśl którego dwa lub więcej państw mogą za zgodą państwa przyjmującego mianować tę samą osobę urzędnikiem konsularnym. Dodajmy do tego art. 22 pkt 2 Konwencji wiedeńskiej konsularnej, zgodnie z którym urzędnicy konsularni mogą być mianowani spośród obywateli państwa przyjmującego – choć jedynie za wyraźną zgodą tego państwa, które może ją w każdej chwili cofnąć. Konfrontacja wyżej wymienionych przepisów Konwencji z regulacjami polskiego prawa administracyjnego, w szczególności z art. 5 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej⁵⁶ w związku z art. 6 ustawy o służbie zagranicznej⁵⁷, prowadzi do wniosku, że cudzoziemiec zatrud-

⁵² Dz.U. z 1994 r., nr 50, poz. 197.

⁵³ Dz.U. z 1977 r., nr 19, poz. 76.

⁵⁴ Na pewno mamy tu do czynienia ze skutkiem określanym w Kodeksie postępowania administracyjnego jako wyłączenie pracownika, czy dochodzi zaś do wyłączenia organu, zależy od wykładni prawnej dotyczącej ciągłości wykonywania funkcji konsularnych.

⁵⁵ Dotyczy to ważnej kwestii z punktu widzenia polskiej procedury administracyjnej, jaką są skutki prawne wyłączenia pracownika uregulowane w art. 24 i 25 k.p.a. Problemu wyłączenia pracownika czy organu nie poruszają bezpośrednio przepisy ustawy – Prawo konsularne w dziale III dotyczącym postępowania przed konsulem.

⁵⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1233; zgodnie z art. 5 ust. 2 osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 3.

⁵⁷ Zgodnie z art. 6 u.s.z. w zakresie nieuregulowanym w ustawie do osób wchodzących w skład służby zagranicznej, zwanych dalej „członkami służby zagranicznej”, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych, stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2020 r., poz. 265 i 285).

niony jako polski urzędnik konsularny może wykonywać wszystkie funkcje konsularne na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej (w tym wydawaniu aktów administracyjnych kończących postępowanie konsularne), i funkcje mające na celu ochronę generalnych interesów państwa oraz posiada znajomość języka polskiego. Nie są to wszystkie problemy graniczne prawa administracyjnego i konsularnego. Zamiarem autora była jedynie sygnalizacja wybranych aspektów opisywanych gałęzi prawa, a także próba określenia pewnych zasadniczych ram prawnych, które pozwalają wyodrębnić swoiste „administracyjne prawo konsularne” jako odrębny przedmiot badań naukowych i jurysprudencki. Można jednak już na tym etapie postawić tezę, że postępowanie administracyjne przed konsulem, uregulowane w prawie konsularnym w dziale III, jest jednym z najbardziej rozbudowanych, pozakodeksowych, jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych w polskim prawie i z tego choćby powodu powinno zostać poddane odrębnym opracowaniom studialnym. Choć, jak słusznie wskazuje C. Martysz, sam tok postępowania administracyjnego przed konsulem jest bardzo podobny do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁸, wydaje się, że specyfika licznych odmienności oraz przede wszystkim odrębność ustawowej regulacji dają podstawy do wyróżniania administracyjnej procedury konsularnej. Procedura ta, jak zresztą pozostałe funkcje konsularne, zyskuje obok krajowych podstaw prawnych dodatkowy aspekt ontologiczny. Konsul bowiem, jego status ustrojowy i złożona legitymacja prawna do działania nierozdzielnie są związane z istnieniem stosunków dyplomatycznych i konsularnych.

REFERENCES

- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003
- Boć J., *Podmioty administrujące*, (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004
- Bogucki S., Mikołajczyk B., Zieliński M., *Wprowadzenie*, (w:) S. Bogucki, A. Krasuska-Terrillon, B. Mikołajczyk, B. Wach, M. Zieliński, *Funkcje konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015
- Borkowski J., *Postępowanie przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi za granicą*, Łódź 1945
- Buczkowski Ł., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego (Zagadnienia teoretyczne)*, (w:) E. Feret, P. Niemczuk (red.), *10 lat*

⁵⁸ C. Martysz, *Postępowanie administracyjne w sprawach należących do organów polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych*, (w:) B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małuścka (red.), *Prawo...*, s. 367.

- doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów–Przemyśl 2014
- Czubik P., Kowalski M., *Konsul honorowy. Studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999
- Czubik P., *Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji wiedeńskiej dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce*, (w:) P. Czubik, W. Burek, (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014
- Czubik P., *Prawo dostępu do konsula*, Kraków 2001
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
- Jarosz A., *Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu Polski za granicą*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2016, nr 22
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej w świetle uregulowań prawnomiędzynarodowych*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Kobielski P., *Opieka dyplomatyczno-konsularna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, t. XIII
- Kubas S., *Status konsula zawodowego w realizacji funkcji notarialnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria prawnicza. Prawo” 2018, nr 22
- Lang J., *Zagadnienia wstępne*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009
- Libera K., *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960
- Martysz C., *Postępowanie administracyjne w sprawach należących do organów polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych*, (w:) B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009
- Namysłowski W., *Zarys systemu współczesnego prawa konsularnego*, Warszawa 1931
- Niczyporuk J., *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006
- Pałyga E., *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970
- Sarna Z., *Zarys prawa konsularnego ze szczególnym uwzględnieniem stosunków Polski*, Kraków 1928
- Sawicki S., *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1998
- Skorupska A., *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, (w:) A. Skorupska, (red.), *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa 2005
- Skóra A., *Pojęcie, struktura i zakres postępowania administracyjnego*, (w:) P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020
- Suławko-Karetko A., *Status konsula w prawie polskim*, Warszawa 2008
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2000, 2019

- Szewczak M., *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie promocji Polski za granicą*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2016, nr 23
- Szymura M., *Institucja konsula honorowego w polskiej polityce zagranicznej XX wieku*, Katowice 2007
- Wasiński M., *Prawo dyplomatyczne i konsularne w zarysie. Skrypt wykładu*, Łódź 2014
- Wieczorek I., Szewczak M., *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*, Łódź 2018
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Woźniak M., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005
- Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4
- Zieliński M., *Komentarz do art. 1*, (w:) S. Bogucki, A. Krasuska-Terrillon, B. Mikołajczyk, B. Wach, M. Zieliński, *Funkcje konsułów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005
- Żukowski L. J., *Współpraca międzynarodowa lokalnych jednostek samorządu terytorialnego a promocja Polski za granicą*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2016, nr 21