

NOWE POLSKIE PRAWO KONSULARNE
OGÓLNOPOLSKA KONFERENCJA NAUKOWA
KRAKÓW, 24-25 CZERWCA 2015 R.

W dniach 25-26 czerwca 2015 r. w Krakowie, w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa pt. *Nowe polskie prawo konsularne*, która jest kontynuacją krakowskich spotkań konferencyjnych poświęconych prawu konsularnemu. Zostały one zainaugurowane w 2013 r. konferencją zorganizowaną w 50-lecie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych¹.

Uzasadnieniem dla zorganizowania konferencji było zakończenie prac nad nową polską ustawą konsularną, a także dziesięciolecie obowiązywania w stosunku do Polski Konwencji haskiej z dnia 5 października 1961 r. o zniesieniu wymogu legalizacji dokumentów zagranicznych². Partnerami konferencji były: Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Fundacja na rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego oraz Katedra Prawa Cywilnego i Gospodarczego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Konferencja składała się z sześciu sesji, w ramach których wygłoszono dwadzieścia trzy referaty. Obrady otworzył dr hab. Paweł Czubik, prof. UEK (Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie). Po przywitaniu prelegentów oraz gości wskazał, że celem konferencji jest debata nad problemami krajowego prawa konsularnego, zarówno z perspektywy praktycznej, jak i teoretycznej, analiza nowych regulacji proceduralnych, unormowań dotyczących konsulów honorowych, a także dokonywania przez konsula czynności cywilnoprawnych i administracyjnych. Wskazał, że trzy spośród sesji konferencyjnych poświęcone będą

¹ Ogólnopolska konferencja naukowa *50 lat Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych – praktyka i aktualne wyzwania*, Kraków, 13–15 listopada 2013 r. Pokłosiem tej konferencji jest publikacja P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014.

² Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 112, poz. 938.

zagadnieniom prawnym, wynikającym z kształtu projektowanej nowej ustawy. Szczególny punkt odniesienia konferencji stanowić będą także rozważania na temat funkcjonowania Konwencji haskiej o zniesieniu wymogu legalizacji dokumentów zagranicznych.

Pierwsza sesja, którą poprowadził dr hab. Ireneusz Kamiński, prof. INP PAN (Polska Akademia Nauk), rozpoczęła się od wystąpienia radcy prawnego Mirosława Wróblewskiego (Dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, członka zarządu Agencji Praw Podstawowych UE). Prelegent wygłosił referat zatytułowany *Postępowanie konsularne z perspektywy organu ochrony praw człowieka*. W swoim wystąpieniu wskazał, że impulsem do prac nad nową ustawą był wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją uregulowań ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej³ oraz zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem⁴. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2014 r. uznał je za niezgodne z Konstytucją⁵. Przechodząc do właściwej części referatu, uznał za wadę nowych uregulowań fakt, iż nie przewidziano w nich możliwości odwołania od odmowy dokonania czynności konsularnych, jako że czynności te nie mają formy decyzji administracyjnej. Wskazał, że forma decyzji przewidziana jest m.in. w ustawie o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁶, gdzie odmowa wydania wizy przez konsula następuje w formie decyzji (zmiana wprowadzona przez nową ustawę), oraz w ustawie o cudzoziemcach, gdzie decyzja o odmowie wydania wizy Schengen lub wizy krajowej również następuje w drodze decyzji. Dodatkowo nowa ustawa uniemożliwia stosowanie przepisów o pełnomocniku, w szczególności udziale pełnomocnika w przesłuchaniach przed konsulem. Wskazał,

³ Ustawa z dnia 13 lutego 1984 roku o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1984 r. Nr 9, poz. 34, ze zm.

⁴ Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem, M. P. z 1985 r. Nr 35, poz. 233.

⁵ Art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem jest niezgodne z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

⁶ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043.

że takie rozwiązanie może być uznane za naruszenie uprawnienia określonego w art. 42 Konstytucji, a dodatkowo art. 47 Karty Praw Podstawowych. Wskazał także, że w przypadku przewlekłego działania konsula, wobec wyłączenia zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁷ do postępowania przed konsulem, brak instrumentu prawnego wymuszającego przyspieszenie tego postępowania.

Drugi referat, zatytułowany *Ustawa – Prawo konsularne: refleksje projektodawcy*, wygłosił mgr Jarosław Łasiński (zastępca Dyrektora Departamentu Konsularnego MSZ). Na początku wystąpienia przekazał informację, zgodnie z którą w trakcie prowadzonej konferencji Sejm RP przyjął projekt ustawy prawo konsularne. Następnie nie zgodził się z przedmówcą, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego był impulsem do stworzenia projektu ustawy, bowiem prace nad nią zaczęły się jeszcze w 2013 r. Przechodząc do meritum wystąpienia, wskazał, że celem nowych uregulowań było m.in. unowocześnienie ustawy poprzez uwzględnienie postępu technicznego. Wskazał także, że rozporządzenie o opłatach za czynności konsularne, które dotychczas w całości regulowało to zagadnienie, będzie miało jedynie charakter techniczny, bowiem większość zawartej w nim materii przeniesiono do ustawy. Artykuł 1 ustawy, określający zadania konsula, stanowi powrót do tradycji z ustawy z 1924 r.⁸, a jego celem jest wskazanie rangi konsula i ważności jego funkcji. Wprowadzono nowe uregulowania w zakresie działań na rzecz mniejszości, promocji języka oraz funkcji ochronnej, o której mówi art. 19 ustawy. Terminologia stosowana w ustawie dostosowana została do określeń konwencyjnych, np. wprowadzono pojęcie pomocy konsularnej – w miejsce dotychczasowej opieki konsularnej. Tryb postępowania przed konsulem jest odrębny od przepisów zawartych w k.p.a., co wynika ze specyfiki pracy konsularnej i jej ograniczeń. Do czynności konsula k.p.a. nie jest dostosowany, a konsulat nie jest rozbudowanym aparatem administracyjnym. Wskazał ponadto na istotne zmiany w zakresie uregulowania instytucji konsula honorowego oraz na implementację dyrektywy z dnia 20 lutego 2015 r. nr 2015/637⁹. Ponadto podniósł, że kwestie związane z obecnością pełnomoc-

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168, ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i o czynnościach konsułów, Dz. U. z 1924 r. Nr 103, poz. 944.

⁹ Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE, Dz. Urz. UE L 106 z 24 kwietnia 2015 r., s. 1–13.

nika w trakcie czynności wykonywanych przed konsulem to zagadnienie, które ewentualnie może zostać poddane regulacji w odrębnych aktach prawnych, w szczególności w Kodeksie postępowania cywilnego (k.p.c.) i Kodeksie postępowania karnego.

W kolejnym wystąpieniu dr hab. Marek Zieliński (Uniwersytet Śląski) wygłosił referat zatytułowany *Definicja konsula w świetle planowanej ustawy – Prawo konsularne oraz planowanej zmiany w ustawie o służbie zagranicznej*. Prelegent wskazał na różnice i podobieństwa występujące w sposobie definiowania pojęcia „konsul” w ustawie z 1984 r., ustawie z 2001 r. o służbie zagranicznej¹⁰ oraz ustawie prawo konsularne, wskazując jednocześnie na uregulowania zarządzenia z 25 marca 2013 r. - regulaminu organizacyjnego MSZ¹¹. Wskazał na brak podobnej definicji w Konwencji wiedeńskiej i haskiej oraz umowach dwustronnych. Całość wystąpienia uzupełniona była o porównanie uregulowań prawnych innych państw.

Panel zamknął referat dr Anety Kaźmierczyk (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) zatytułowany *Postępowanie przed konsulem. Zagadnienia wybrane*. Prelegentka wskazała na wątpliwości, jakie związane są z przepisami ogólnymi ustawy, które nie gwarantują praw jednostki w postępowaniu przed konsulem, m.in. z uwagi na brak zasad ogólnych tego postępowania. Jako przykład wskazała brak instytucji wyłączenia konsula od udziału w sprawie, co narusza zasady obiektywności i bezstronności. Ponadto ustawa reguluje jedynie postępowanie wstępne przed konsulem, odstępując od uregulowania postępowania wyjaśniającego. Dodatkowo wskazała na nieprecyzyjnie uregulowanie trybu pilnego (telefonicznego) wezwania strony do osobistego stawiennictwa (art. 51 ust. 5 ustawy).

Sesja druga prowadzona była przez rejenta Zbigniewa Klejmenta (notariusz w Legionowie, Prezes Fundacji na rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego). Jako pierwsza w tej części konferencji wystąpiła mgr Renata Kowalska (naczelnik Wydziału Prawnego w Departamencie Konsularnym MSZ), wygłaszając referat *Przyszłość modelu wydawania apostille w Polsce. Status quo, czy potrzeba zmiany?* Wskazała na występowanie w Polsce systemu zdecentralizowanego wydawania klauzuli *apostille*, podkreślając, że z uwagi na dużą liczbę wydawania klauzul *apostille*, ok. 30 tys. rocznie, konieczne jest zwiększenie dostępności tej instytucji dla obywateli. Ponieważ w Polsce obowiązują wcześniejsze uwierzytelnienie dokumentów,

¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.

¹¹ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, załącznik do zarządzenia nr 5 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 marca 2013 r., www.gov.pl [dostęp: 1 lipca 2015 r.].

tw. prelegalizacja, Ministerstwo Spraw Zagranicznych w 2013 r. podjęło rozmowy z innymi ministerstwami, by klauzula wydawana była przez nie w pełni, tym samym likwidując obowiązek wcześniejszego uwierzytelnienia. Spośród sześciu ministerstw, do których się zwrócono, tj.: Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwo Sprawiedliwości, jedynie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego wprowadzi od 2015 r. możliwość wydawania klauzuli w zakresie dyplomów wyższych uczelni. Ponieważ ok. 60% wszystkich wydawanych klauzul jest wcześniej uwierzytelnianych w sądach, wskazała na możliwość upoważnienia tych instytucji do wydawania klauzuli *apostille*, wskazała także na możliwość wydawania *apostille* przez notariuszy lub wojewodów.

W kolejnym referacie, zatytułowanym *Decentralizacja kompetencji w zakresie nadawania klauzul apostille w świetle Konwencji haskiej znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych – postulaty de lege ferenda*, rejent Edyta Pietrewicz (notariusz w Sopocie, członkini Fundacji na rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego), podobnie jak przedmówczyni, wskazała na potrzebę decentralizacji systemu wydawania klauzuli *apostille*, przy czynnym zaangażowaniu notariuszy. Dokonała porównania rozwiązań przyjmowanych w tym zakresie w Hiszpanii i Estonii, gdzie wprowadzono przeciwstawne modele wydawania klauzul - w Hiszpanii klauzule wydają organy notarialne, w Estonii zaś indywidualni notariusze. Następnie dokonała porównania wskazanych państw i Polski pod względem terytorialnym, zaludnienia, podziału administracyjnego oraz sposobu funkcjonowania samorządów notarialnych. Wskazała na rozwiązania hiszpańskie jako najbardziej dostosowane do sytuacji polskiej, w której zrezygnowano z obowiązku wcześniejszej prelegalizacji. Podniosła potrzebę przekazania samorządowi notariuszy uprawnień do wydawania klauzul w zakresie dokumentów notarialnych, łącznie z czynnościami prelegalizacji. Przedstawiła również sposoby prowadzenia rejestrów wydawanych klauzul i ich weryfikacji, wskazując na potrzebę ich dostosowania do rozwoju techniki.

W kolejnym wystąpieniu rejent Tomasz Kot (wiceprezes Fundacji na rzecz Bezpieczeństwa Obrotu Prawnego, notariusz w Krakowie) wygłosił referat zatytułowany *Acte authentique w świetle prac legislacyjnych Unii Europejskiej*. W wystąpieniu przedstawił rys historyczny rozwoju instytucji *acte authentique*. Wyjaśnił znaczenie tego pojęcia, wskazując, że akt autentyczny oznacza dokument urzędowy specjalnego rodzaju, bowiem nie każdy taki dokument uznaje się za akt autentyczny. Instytucja *acte*

authentique zapewnia kontrolę treści dokumentu i wymagań formalnych. Poprzez jego wydanie dochodzi do kontroli woli stron i jej zgodności z porządkiem prawnym. Wskazał, że rozporządzenie dotyczące tytułu egzekucyjnego, rozporządzenie spadkowe¹², rozporządzenie Bruksela Bis I¹³ oraz rozporządzenie właściwe dla małżonków¹⁴ zawierają warunki wydania aktu autentycznego, zgodnie z którymi może on być wydany przez podmiot uprawniony do władzy publicznej, w granicach danego państwa i niezależny od stron uczestniczących w czynności.

Następny referat, zatytułowany *Unia Europejska obszarem wolnym od wymogu legalizacji/apostille? Przestanki i możliwe skutki podejścia zawartego w rozporządzeniu o zniesieniu wymogu legalizacji niektórych dokumentów urzędowych*, wygłosił mgr Maciej Lewandowski (Ministerstwo Sprawiedliwości). W referacie wskazał, że w programie sztokholmskim oraz wytycznych Rady Europejskiej wskazuje się na potrzebę zniesienia wymogu legalizacji. Stanowisko to uzasadnione jest potrzebą ułatwiania działalności gospodarczej. Komisja Europejska uznała, że instytucja legalizacji jest nieproporcjonalną i zbyt obciążającą czynnością administracyjną, a jednocześnie nie sprzyja osiągnięciu Europy obywateli. Wskazał na treść art. 1138 k.p.c.¹⁵, zgodnie z którym zagraniczne dokumenty urzędowe mają moc dowodową na równi z polskimi dokumentami urzędowymi. Stwierdził, że zgodnie z brzmieniem tego przepisu problem legalizacji nie powinien występować. Wskazał także, że niektóre dokumenty, jak np. wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego, powinny być zwolnione z wymogu legalizacji, co ułatwiłoby współpracę gospodarczą. Zaznaczył potrzebę dostosowania wydawanych dokumentów do rozwoju techniki.

Sejma trzecia prowadzona była przez dra Wojciecha Szczepana Staszewskiego (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II). W tej części konfe-

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego, Dz. Urz. UE L 201 z 27. lipca 2012 r., s. 107-134.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz. Urz. UE L 351 z 20 grudnia. 2012 r., s. 1-32.

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000, Dz. Urz. UE L 338 z 23 grudnia 2003 r., s. 1-29.

¹⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.

rencji jako pierwszy wystąpił dr Dominik Wolski (Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach). W referacie *Depozyt konsularny w świetle projektu ustawy – Prawo konsularne* wskazał, że zgodnie z art. 23 ust. 1 nowej ustawy konsul nie jest już bezwzględnie zobowiązany do przyjęcia depozytu, gdyż ustawa wprowadza jedynie możliwość jego przyjęcia. Dodatkowo, konsul wzywa do podjęcia złożonego depozytu, a w przypadku zaniechania jego podjęcia – depozyt ulega likwidacji. Wskazał także na art. 24 ustawy, regulujący postępowanie z rzeczami znalezionymi celem ich zwrotu właścicielowi, oraz art. 25 ustawy, dotyczący przesyłania polskich dokumentów urzędowych instytucjom, które je wydały. Podsumowując, zaznaczył, że obecne uregulowania są znacznie szersze, zwłaszcza w zakresie odmowy przyjęcia depozytu, jego likwidacji oraz rzeczy i dokumentów znalezionych. Zdaniem Prelegenta uregulowania zawarte w art. 24 i 25 ustawy mogły być jednak realizowane także zgodnie z dotychczasowymi uregulowaniami prawnymi.

W kolejnym referacie, zatytułowanym *Pomoc konsularna a obowiązki organizatora turystyki względem klienta: uwagi w świetle projektu ustawy – Prawo konsularne oraz ustawy o usługach turystycznych*, dr Piotr Cybula (Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie) wskazał, że obowiązki organizatora turystyki względem uczestniczących w wyjazdach zagranicznych wyprzedzają obowiązki konsula, jednak mogą wymagać jego wsparcia. Zaznaczył, że często występująca błędna informacja o zakresie obowiązków ciążących na konsulu prowadzić może do wysuwania bezpodstawnych roszczeń. *De lege ferenda* postulował możliwość udzielenia przez konsula pomocy na powrót nie tylko do państwa polskiego, ale także do innego uzasadnionego państwa. Zauważył jednocześnie, że uregulowanie art. 13 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych¹⁶ nie przewiduje obowiązku uzyskania środków finansowych na powrót do kraju, mówi bowiem o zapewnieniu powrotu, a nie kwot na jego realizację. Wskazał także na potrzebę opracowania dobrych praktyk mających zastosowanie w przypadku sytuacji kryzysowych.

Jako ostatni tego dnia wystąpił dr Paweł Dąbrowski (Akademia L. Koźmińskiego). W referacie zatytułowanym *Rozpatrzenie środka zaskarżenia w postępowaniu wizowym* wskazał na postanowienia art. 92 nowej ustawy, który reguluje instytucję ponownego rozpatrzenia sprawy. Wprowadzenie tego mechanizmu jest podyktowane regulacjami ustawy o cudzoziemcach w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia lub cofnięciu cu-

¹⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 196, z późn. zm.

dzoziemcowi zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (art. 42 ust. 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach), decyzji o odmowie wydania wizy Schengen lub wizy krajowej (art. 76 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o cudzoziemcach) oraz decyzji o cofnięciu lub unieważnieniu wizy Schengen lub wizy krajowej (art. 93 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o cudzoziemcach). Wskazał ponadto, że uregulowania ustawowe nie realizują uprawnień współmałżonka określonych w kodeksie wizowym¹⁷.

W drugim dniu konferencji sesja czwarta prowadzona była przez dr. hab. Elżbietę Dynię, prof. UR (Uniwersytet Rzeszowski).

Pierwszy tego dnia wystąpił dr hab. Jacek Barcik (Uniwersytet Śląski), z referatem zatytułowanym *Funkcje konsularne a dostęp do adwokata w Unii Europejskiej. Uwagi na tle projektu ustawy – Prawo konsularne i dyrektywy 2013/48/UE*. Prelegent wskazał, że Dyrektywa 2013/48¹⁸ gwarantuje prawo do adwokata, które z uwagi na obecne rozszerzenie uprawnień radców prawnych należy traktować jako prawo do obrońcy. Prawo to zostało przewidziane w toku postępowania karnego i europejskiego nakazu aresztowania, a także w sprawach o wykroczenia. Dyrektywa reguluje także uprawnienie do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawo do porozumiewania się z osobami trzecimi, a w art. 7 reguluje prawo do porozumiewania się z organami konsularnymi, co stanowi nawiązanie do art. 36 lit c Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych¹⁹. Nowa ustawa konsularna bezpośrednio nie odnosi się do wskazanej dyrektywy, ale ponieważ art. 20 ustawy, określając przypadki, kiedy konsul udziela pomocy, posługuje się terminem „w szczególności”, należy uznać, że warunki dyrektywy zostały wypełnione.

W kolejnym referacie, zatytułowanym *Funkcje konsulów w zakresie umacniania więzi RP z diasporą w planowanej ustawie – Prawo konsularne*, dr Dorota Pudzianowska (Uniwersytet Warszawski, Helsińska Fundacja Praw Człowieka) wskazała na zadania konsula określone w art. 1 nowej ustawy, w szczególności na umacnianie więzi między Rzeczpospolitą

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz. Urz. UE L 243 z 15 września 2009 r., s. 1-58.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, OJ L 294, z 6 listopada 2013 r., s. 1-12.

¹⁹ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, Wiedeń, 24 kwietnia 1963 r., Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98.

Polską a jej obywatelami i osobami pochodzenia polskiego zamieszkałymi w państwie przyjmującym. Wskazała na funkcje konsula określone w art. 18 pkt 3 nowej ustawy, oraz stanowiące ich rozwinięcie i uzupełnienie funkcje określone w punktach 4 i 6 art. 18 nowej ustawy, a także na art. 6 Konstytucji RP. W dalszej części wystąpienia odniosła powyższe uregulowania do osoby polskiego pochodzenia określonej w ustawie o repatriacji²⁰, o cudzoziemcach²¹ oraz o Karcie Polaka²².

Kolejnym prelegentem był dr hab. Paweł Czubik, prof. UEK, który wygłosił referat zatytułowany *Czynności notarialne i legalizacyjne konsułów w planowanej ustawie – Prawo konsularne*. Wskazał, że czynności notarialne i legalizacyjne konsułów określone w art. 19 ust. 1 ustawy o funkcjach konsułów z 1984 r. wymagały zmian. Potrzeba tych zmian została uwzględniona w art. 28 ustawy, przede wszystkim poprzez przywrócenie sformułowania “w szczególności” przed wymienieniem czynności notarialnych, jakich dokonują konsulowe. Wskazał na art. 30 nowej ustawy zawierający wykaz czynności negatywnych, a więc takich aktów, których konsul nie sporządza. Ponadto zauważył, że nowa ustawa w art. 32 ust. 2 zawiera definicję czynności legalizacyjnych.

Następny referat, zatytułowany *Opłaty konsularne w świetle ustawy o funkcjach konsułów oraz nowego prawa konsularnego. Podobieństwa i różnice*, wygłosił dr Piotr Kobielski (Ministerstwo Spraw Zagranicznych). Prelegent przypomniał, że znaczna część rozporządzenia o opłatach przeniesiona została do ustawy, a więc z aktu wykonawczego do aktu o randze ustawowej. Zmiana ta jest zmianą korzystną, lecz o niewielkiej doniosłości. Wskazał na art. 32 nowej ustawy jako podstawę pobierania opłat. W dalszej części wystąpienia przedstawił najważniejsze założenia wprowadzonych zmian i modyfikacji w zakresie opłat konsularnych.

Sesja piąta, którą poprowadził dr hab. Michał Balcerzak (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), rozpoczęła się od wystąpienia dr Agnieszki Wedeł-Domaradzkiej (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy). W referacie zatytułowanym *Konsul w służbie dziecku* jako podstawę do rozważań wskazała art. 3 Konwencji o prawach dziecka²³,

²⁰ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1118, z późn. zm.

²¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2013 r., poz. 1650, z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz. U. z 2007 r. Nr 180, poz. 1280, z późn. zm.

²³ Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

art. 5 i 37 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, a także normy europejskie i prawo krajowe. Jako główne funkcje konsula w zakresie będącym przedmiotem wystąpienia wskazała na określone w art. 32 ustawy przyjmowanie wniosku o rejestrację urodzenia lub zgonu (pkt 14) oraz przyjmowanie oświadczenia koniecznego do uznania ojcostwa (pkt 15). Wskazała, że problemy dziecka zostały dostrzeżone w uregulowaniach nowej ustawy konsularnej.

W kolejnym wystąpieniu dr Joanna Markiewicz-Stanny (Uniwersytet Zielonogórski) wygłosiła referat zatytułowany *Funkcje konsulów a prawa człowieka – uwagi na tle wprowadzanego obowiązku interwencji konsularnej*, w którym wskazała, że obowiązki ingerencji konsula w przypadku naruszenia prawa jednostki można określić jako wtórne w stosunku do obowiązków państwa, na terenie którego doszło do naruszenia lub łamania praw człowieka. W dalszej części referatu wskazała na możliwe działania konsula w przypadku prowadzenia działalności naruszającej prawa człowieka w danym państwie.

Następny referat, zatytułowany *Kontrowersje dotyczące zmiany w zakresie opieki konsularnej*, wygłosiła mgr Katarzyna Lechowicz (Uniwersytet Rzeszowski). Prelegentka skoncentrowała uwagę na kontrowersjach występujących wokół dotychczasowych uregulowań opieki konsularnej, w szczególności na braku wyraźnej możliwości objęcia opieką konsularną obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, na uznaniowości konsula w zakresie realizacji uprawnienia określonego w art. 13 ustawy (dotyczącego pomocy dla osób zatrzymanych, aresztowanych lub w inny sposób pozbawionym wolności), a także na niedostatecznych uregulowaniach dotyczących ochrony osób prawnych. Wskazała, że uregulowania te zostały uzupełnione w nowej ustawie w art. 20 dotyczącym opieki konsularnej na rzecz pozbawionych wolności, w art. 21 poprzez zapewnienie opieki konsularnej względem obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, a także w art. 3 ust. 3 w zakresie opieki względem osób prawnych.

Panel zamknął referat dra Pawła Filipka (Uniwersytet Jagielloński) zatytułowany *Implementacja dyrektywy 2015/637 o ochronie konsularnej w świetle projektu ustawy – Prawo konsularne*. W wystąpieniu Prelegent wskazał, że dyrektywa wymaga wprowadzenia pewnych uregulowań prawnych, których ustawa - Prawo konsularne nie reguluje. Dotyczy to w szczególności uregulowań w zakresie przekazania wniosku/sprawy państwu obywatelstwa wnioskodawcy, ochrony członków rodziny (niebędących obywatelami Unii Europejskiej), uprawnienia do zwrócenia się o ochronę oraz potwierdzenia tożsamości. Jedynie w zakresie stosowania ochrony ustawa wprowadza pewne regulacje, jednak w węższym zakresie niż wymaga

tego dyrektywa. Podsumowując, stwierdził, że wydaje się, że implementacja dyrektywy wymagać będzie dodatkowych zmian.

Ostatnią część konferencji, sesję szóstą, poprowadził dr hab. Krzysztof Drzewicki, prof. UG (Uniwersytety Gdański). Tę część konferencji otworzył dr Wojciech Szczepan Staszewski, wygłaszając referat zatytułowany *Ewolucja instytucji polskiego konsula honorowego: uwagi w związku z projektowaną ustawą – Prawo konsularne*. W wystąpieniu Prelegent przedstawił rys historyczny rozwoju instytucji konsula honorowego w Polsce. Wskazał, że w latach 1918 i 1919 opracowano projekty ustaw konsularnych, a w 1924 r. przyjęto ustawę ramową, przy czym wskazał na zalety tego typu uregulowań względem unormowań szczegółowych. W 1918 r. powołano dwa honorowe urzędy konsularne, a w 1934 r. funkcjonowało więcej konsułów honorowych niż konsulów zawodowych. Przechodząc do omówienia uregulowań przyjętych w nowej ustawie, wskazał, że w stosunku do dotychczasowych rozwiązań, wśród przesłanek charakteryzujących konsula honorowego zabrakło przesłanki „cieszący się zaufaniem”. W części definicyjnej ustawy zabrakło zaś sformułowania „zwanego dalej konsulem honorowym”. Sformułowanie to znajduje się w dalszej części ustawy, ale takie umiejscowienie nie jest właściwe legislacyjnie. Zwrócił uwagę na brak w nowej ustawie odniesienia do urzędu konsularnego prowadzonego przez konsula honorowego, a także na niedostateczne uregulowanie wynagrodzenia konsula honorowego określonego w art. 132 nowej ustawy. Ustawa nie przewiduje możliwości dofinansowania konsula honorowego, nie przewiduje „instytucji etatyzowania” oraz nie odnosi się do tzw. dyżurów konsularnych. Wskazał także, że art. 137 nowej ustawy określa przedmioty, jakie konsul honorowy otrzymuje w czasie pełnienia funkcji, nie określa jednak obowiązku i zasad ich zwrotu.

W kolejnym wystąpieniu mgr Agata Kleczkowska (Instytut Nauk Prawnych PAN), wygłosiła referat zatytułowany *Ewolucja funkcji konsulów honorowych: uwagi z perspektywy projektu ustawy – Prawo konsularne*, w którym zakwestionowała przyjęte rozwiązania, zgodnie z którymi konsulem honorowym może być zarówno osoba będąca obywatelem polskim, jak i cudzoziemiec, podczas gdy konsulem zawodowym może być jedynie obywatel polski. Wskazała na możliwość wystąpienia sprzeczności interesów między interesami konsula honorowego a obowiązkami względem państwa, wynikającymi z pełnienia tej funkcji. Dodatkowo wskazała na brak uregulowań odnośnie do wymagań merytorycznych stawianych konsulom honorowym, jak brak posiadania stosownego wykształcenia, władania językiem polskim oraz brak sposobu weryfikacji wiedzy kandydata na konsula honorowego.

W kolejnym referacie, zatytułowanym *Funkcje konsularne z zakresu aktów stanu cywilnego w planowanej ustawie – Prawo konsularne*, dr Ewa Kamarad (Uniwersytet Jagielloński) wskazała na wątpliwości związane z terminem zawarcia małżeństwa konsularnego. Zgodnie z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym²⁴ małżeństwo przed kierownikiem USC nie może być zawarte przed upływem miesiąca od złożenia zapewnienia o braku okoliczności wyłączających zawarcie tego małżeństwa. W związku z tym powstaje pytanie, czy termin ten ma zastosowanie również do małżeństwa zawartego przed konsulem. Wskazała, że zgodnie z praktyką taki termin jest stosowany, brak jednak podstawy prawnej takiego działania. Wskazała również na brak odpowiednich uregulowań w zakresie terminu na przekazanie dokumentów zawarcia małżeństwa. Dodatkowo wskazała na ograniczenia w możliwości zawarcia związków jedнопłciowych, poprzez konieczność uzyskania stosownych zaświadczeń, które nie są wydawane przez polskie urzędy. Praktyka taka prowadzi do ograniczenia korzystania z uprawnień przysługujących w miejscu pobytu, w którym takie uprawnienie przysługuje.

Jako ostatni podczas konferencji wystąpił radca prawny Piotr Klimczyk (Uniwersytet Jagielloński), wygłaszając referat zatytułowany *Postępowanie jurysdykcyjne i wznowienie postępowania w projekcie ustawy – Prawo konsularne*. Prelegent wskazał na braki w uregulowaniach ustawy, w szczególności na brak zasad ogólnych, jak np. zasady praworządności lub legalizmu, pomijanie uregulowań z zakresu postępowania dowodowego, a także brak instytucji wyłączenia konsula w sprawach osobistych. Postępowanie przed konsulem nie zostało uregulowane w sposób pełny, tymczasem postępowanie to należało powiązać z postępowaniem sądowoadministracyjnym. Podsumowując, stwierdził, że tryb przewidziany w ustawie jest nieprzejrzysty i pełen sprzeczności.

Po każdym z paneli organizatorzy przewidzieli dyskusje z udziałem prelegentów oraz pozostałych uczestników. Dyskusje były bardzo ożywione, co wskazuje na to, że podjęty temat jest interesujący i aktualny. Wysoka frekwencja uczestników, liczba referatów oraz dyskusje, jakie miały miejsce na kanwie wystąpień prelegentów, pozwalają stwierdzić, że konferencja była udanym i potrzebnym przedsięwzięciem naukowym, które dotyczyło istotnego i aktualnego problemu oraz ukazało potrzebę efektywnego wsparcia działań legislacyjnych.

²⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.

Konferencję zamknął dr hab. Paweł Czubik, prof. UEK. Po krótkim podsumowaniu całości obrad podziękował wszystkim za udział w konferencji, zapowiedział kontynuację krakowskich spotkań konferencyjnych poświęconych prawu konsularnemu oraz dalszych badań nad tą problematyką.

*Łukasz Dawid Dąbrowski**

* Dr, adwokat, Kancelaria Adwokacka w Warszawie; e-mail: dabrowski17@wp.pl