



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Postępowanie administracyjne w sprawach należących do organów polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych

Author: Czesław Martysz

Citation style: Martysz Czesław. (2009). 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" (s. 356-371). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Czesław Martysz

Postępowanie administracyjne w sprawach należących do organów polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych

Przedmiotowy i podmiotowy zakres stosowania ustawy z dn. 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego¹, wyznacza jej art. 1. W ujęciu przedmiotowym przepis ten obejmuje trzy rodzaje postępowań: ogólne postępowanie jurysdykcyjne, postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporów o właściwość między organami administracji publicznej, wreszcie postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń. Dodatkowo, stosownie do art. 2 k.p.a., ustawa ma także zastosowanie w sprawach związanych z rozstrzygnięciem skarg i wniosków. Z kolei w ujęciu podmiotowym jej przepisy będą miały zastosowanie przed organami publicznymi, wśród których wyodrębnić można dwie podstawowe ich grupy: organy administracji publicznej (organy *sensu stricto*) oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy z mocy prawa lub na podstawie porozumień są one uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. W obrębie pierwszej z wymienionych grup można natomiast wyróżnić organy administracji rządowej (państwowej) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Nadto w sprawach skarg i wniosków przepisy k.p.a. mają także zastosowanie przed organami organizacji społecznych.

Ogólny charakter postępowania wynika zatem stąd, że jest ono wspólne dla ogromnej większości działów prawa administracyjnego. Tak rozumiane postępowanie odróżnia je od postępowania „szczególnego”, które prowadzo-

¹ Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zm., cyt. dalej jako k.p.a.

ne jest także na podstawie innych niż k.p.a. przepisów procesowych, choć sam kodeks zawiera w szcążkowej postaci również unormowania o charakterze szczególnym. Liczba tych uregulowań szczególnych okresowo zmniejsza się lub zwiększa w zależności od liczby wyłączeń zawartych w odrębnych przepisach. Należy też podkreślić, że w zasadzie do momentu wejścia w życie ustawy z dn. 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa², która stanowi dzisiaj szczególną odmianę postępowania jurysdykcyjnego, rozmiar tych wyłączeń nie był zbyt wielki, co nawet częściowo dezaktualizowało zasadność tego podziału postępowań³. Niemniej jednak pojawienie się niektórych nowych zjawisk, sytuacji życiowych (stanów faktycznych) sprawiło, że stosowanie norm k.p.a. w ich rozwiązywaniu okazało się niewystarczające. Należy zauważyć, że przepisy kodeksu są niekiedy nieadekwatne do tych nowych sytuacji i wręcz utrudniałyby prawidłowe przeprowadzenie postępowania. Nie można zatem tych odmienności oceniać negatywnie, w odróżnieniu bowiem od innych gałęzi prawa, prawo administracyjne jest najobszerniejszą i najbardziej zróżnicowaną wewnątrznie gałęzią prawa, co utrudnia unifikację postępowania we wszystkich sprawach indywidualnych. Nie zwalnia to jednak z poszukiwań dróg dalszego ujednoczenia unormowań procesowych, co niewątpliwie może wpłynąć na przyspieszenie i uproszczenie tego postępowania. Brak uregulowań szczegółowych jest zatem korzystny nie tylko dla organów administracji publicznej, ale także dla przeciętnego obywatela będącego stroną postępowania.

Charakterystyczną cechą postępowania administracyjnego jest jego indywidualny charakter. Należy podkreślić, że odniesienie do zawartego w art. 1 kryterium „indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej” (wcześniej „państwowej”), jako przedmiotu postępowania administracyjnego, budziło wiele wątpliwości interpretacyjnych już na etapie dyskusji o projekcie k.p.a. Nie udało się tych wątpliwości usunąć także w drodze kolejnych nowelizacji kodeksu, o ile bowiem nie było w zasadzie sporu co do tego, jakie cechy ma owa „sprawa indywidualna”, o tyle wątpliwości nadal istniały w pozostałym zakresie przedmiotowym, a więc odnośnie do tego, czy dana sprawa winna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, czy może w innej formie prawnej. Cechy indywidualności nie wolno zatem wiązać z koniecznością lub możliwością wydania decyzji. Problem ten ma dla omawianej tematyki niezwykle ważne znaczenie, w praktyce orzeczniczej bowiem spotkać można zarówno zjawisko unikania rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji, w celu pozbawienia strony postępowania należnych jej instrumentów

² Dz.U. 2005, nr 5, poz. 60 z późn. zm.

³ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski: *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*. Warszawa 2004, s. 163.

ochrony prawnej wynikających z k.p.a.⁴, jak również nieuzasadnione przyjęcie domniemania, że każda sprawa indywidualna wymaga rozstrzygnięcia w formie decyzji, choćby nawet nie miała charakteru administracyjnego.

W doktrynie prawa administracyjnego funkcjonuje w zasadzie zgodny pogląd co do treści pojęcia aktu administracyjnego czy też pojęcia decyzji administracyjnej, jako kwalifikowanej jego postaci. Cechą charakterystyczną aktu jest jego podwójna konkretność: konkretny adresat i konkretna sytuacja, którą rozstrzyga, precyzując prawa lub obowiązki adresata. Innymi słowy, decyzją administracyjną będzie każde władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracyjnego, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie⁵. Do elementów konstytutywnych pojęcia decyzji administracyjnej w znaczeniu materialnym należy zaliczyć więc te z nich, które stanowią, że jest to zewnętrzne, władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnych osób (fizycznych lub prawnych) w sprawie indywidualnej. O tym, czy dany akt jest decyzją, nie przesądza jednak jego nazwa, lecz charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu załatwiającego tę sprawę⁶. Zatem również wtedy, gdy dany akt nie będzie nazwany decyzją, to za taką będzie uznany, jeżeli tylko zawiera niezbędne elementy przewidziane dla decyzji administracyjnej. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji publicznej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji⁷. Należy również zwrócić uwagę na to, że przepisy prawa materialnego przewidują decyzyjną formę załatwiania danej sprawy nie tylko w sposób bezpośredni, ale także przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do rozstrzygania sprawy (np.: „zezwała”, „przydziela”, „określa”, „stwierdza”). Można zatem powiedzieć, że za decyzję uznaje się każde jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podejmowane w sferze stosunków zewnętrznych, poza systemem organów państwowych i podległych im jednostek⁸.

⁴ E. Ochendowski: *Postępowanie administracyjne — ogólne i egzekucyjne*. Toruń 2003, s. 28.

⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, w: M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne*. Red. M. Wierzbowski. Warszawa 2008, s. 282.

⁶ Zob. wyrok NSA z dn. 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSP 1982, z. 9, poz. 169 z aprobuską głosem J. Borkowskiego.

⁷ Cz. Martysz, w: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Warszawa 2007, s. 29.

⁸ Uchwała NSA z dn. 12 października 1998 r., OPS 6/98. ONSA 1999, nr 1, poz. 3.

Jak już zaznaczyłem, mimo szerokiego zakresu obowiązywania i stosowania, przepisów k.p.a. nie stosuje się do wszystkich indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji, podobnie jak nie mają one zastosowania przed wszystkimi organami publicznymi. Z ich zakresu, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4, wyłączone są m.in. sprawy należące do „właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych”, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Odwracając tę zasadę, można powiedzieć, że podmioty te będą stosować k.p.a. wyłącznie w zakresie wyraźnie uregulowanym w ustawach szczególnych.

Wyłączenie stosowania k.p.a. w sprawach należących do organów służby zagranicznej ma długą tradycję. Pierwsza regulacja ogólnego postępowania administracyjnego, dokonana w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁹, określała w art. 1 stosowanie tych przepisów we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, o ile przepisy rozporządzenia nie przewidywały wyjątków. Przepis ten nie wskazywał na formę załatwienia spraw, niemniej jednak w tak ujętym zakresie widać było wyraźny związek norm materialnych i procesowych, bowiem pod pojęciem „prawo administracyjne” rozumiano powszechnie obowiązujące prawo materialne przynależne do prawa publicznego¹⁰. Poza tak ujętym zakresem stosowania znalazło się wiele spraw wymienionych w art. 112—116 Rozporządzenia, wśród których były m.in.: sprawy należące do administracji wojskowej, podatków bezpośrednich i pośrednich, opłat stemplowych, a także sprawy załatwiane „przez placówki dyplomatyczne i konsularne Rzeczypospolitej Polskiej za granicą oraz przez Komisariat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku”¹¹.

Wydany w 1960 r. k.p.a. przyjął odmienną koncepcję, w określeniu zakresu stosowania kodeksu bowiem odniesiono się do sprawy indywidualnej z dziedziny administracji państwowej. W definicji tej zatem, aby sprecyzować ten zakres, posłużono się klauzulą generalną, co miało ten skutek, że w praktyce funkcjonowania kodeksu pojawiły się wątpliwości interpretacyjne¹². Jak pisze Z. Janowicz, „niemal od chwili wejścia w życie Kodeksu można zauważyć tendencje do szerszej — niż to przyjmowali autorzy kodeksu

⁹ Dz.U. nr 36, poz. 341 z późn. zm.

¹⁰ W. D a w i d o w i c z: *Model postępowania w sprawie administracyjnej i obowiązywanie decyzji wydanej w sprawie*. „Państwo i Prawo” 1993, z. 11—12, s. 60.

¹¹ Pisownia oryginalna.

¹² J. B o r k o w s k i: *Zakres przedmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*. W: *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*. Warszawa 1980, s. 121 i nast.

— interpretacji przepisu art. 1¹³. Tendencje te były widoczne szczególnie w dążeniu do objęcia działaniem k.p.a. np. spraw pracowników mianowanych oraz dziedziny stosunków zakładowych przyznających pewne uprawnienia w sferze prawa administracyjnego, np. w sprawie przyjęcia lub odmowy przyjęcia na studia¹⁴. Taki kierunek stosowania k.p.a. miał na celu zapewnienie pełniejszej ochrony prawnej jednostce i zyskał powszechną aprobatę¹⁵.

Podobnie jak w przypadku rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r., k.p.a. z 1960 r. nie był jedynym aktem regulującym postępowanie administracyjne w indywidualnych sprawach. Sam k.p.a. również wyłączał z zakresu swego postępowania wiele spraw, które wymieniał w art. 194, a wśród nich także sprawy załatwiane przed polskimi „przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi za granicą”. Artykuł 194 § 3 k.p.a. uprawniał jedynie do stosowania przed tymi organami przepisów o skargach i wnioskach. Wprawdzie, zgodnie z art. 194 § 4 k.p.a., Rada Ministrów mogła rozciągnąć w drodze rozporządzenia przepisy kodeksu w całości lub w części na postępowania toczone przed konsułami i innymi organami służby zagranicznej, jednak przepisów takich nie wydano. Jak się podkreśla w literaturze, tak duża liczba wyłączeń (zawartych w k.p.a. i w ustawach szczególnych) świadczyła o „umiarkowanych efektach ujednoczenia procedury administracyjnej w momencie wejścia w życie k.p.a. z dn. 1 stycznia 1961 r. — i tak to też było w rzeczywistości, co widać w procesie dalszej ewolucji regulacji prawnej”¹⁶.

Tak sformułowany zakres stosowania k.p.a. przetrwał bez większych zmian do nowelizacji z 1980 r., której celem — oprócz dostosowania go do aktualnej struktury terenowych organów administracji, ukształtowanej w wyniku reform z lat 1972—1975 — było także poszerzenie jego obowiązywania i stosowania. Nowelizacja ta, dokonana ustawą z dn. 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷, powiększyła więc zakres stosowania kodeksu o sprawy: rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami, sprawy wydawania zaświadczeń oraz o sprawy zaskarżania decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Przepisy k.p.a. miały

¹³ Z. Janowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne*. Warszawa—Poznań 1978, s. 45.

¹⁴ E. Ochendowski: *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*. Poznań 1969, s. 215 i nast.; S. Kraszewski: *Zakres stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w zakładzie administracyjnym*. W: *Zagadnienia proceduralne w administracji*. Red. K. Podgórski. Katowice 1984, s. 93 i nast.

¹⁵ Por. wyrok NSA z dn. 29 czerwca 1982 r., II SA 532/82. OSPiKA 1983, z. 1, s. 50—56 z aprobatą glosą J. Homplewicza i J. Filipka. „Państwo i Prawo” 1983, z. 8, s. 148—151.

¹⁶ J. Borkowski: *Postępowanie administracyjne ogólne a szczególne*. W: *Księga pamiątkowa Profesora E. Ochendowskiego*. Toruń 1999, s. 67.

¹⁷ Dz.U. nr 4, poz. 8.

zastosowanie także w sprawach skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz przed organami organizacji społecznych (dział VIII k.p.a.). Z kolei poza zakresem stosowania kodeksu nadal pozostawały m.in. sprawy karne skarbowe, sprawy wynikające z powszechnego obowiązku obrony, jak również sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Te ostatnie, podobnie jak poprzednio, mogły jednak zostać poddane regulacji kodeksowej w całości lub w części w wyniku rozporządzenia Rady Ministrów, czego również nie zrealizowano. Nowością natomiast było przeniesienie problematyki wyłączeń stosowania k.p.a., która z części końcowej kodeksu przeniesiona została na jego początek i zamieszczona w przepisach ogólnych, w art. 3.

Kolejne nowelizacje k.p.a., przeprowadzone m.in. w latach 1990 i 1994, choć w sposób znaczący poszerzały przedmiotowy zakres jego stosowania, w dalszym ciągu nie obejmowały spraw należących do „właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych”. Utrzymano jednak w mocy poprzednią regulację dopuszczającą stosowanie k.p.a. w sprawach skarg i wniosków. Oznacza to, że skargi i wnioski można składać także na działalność polskich przedstawicieli za granicą i będą one rozpatrywane oraz załatwiane w trybie uregulowanym w k.p.a. W art. 3 § 5 utrzymano także delegację dla Rady Ministrów, która mogła rozciągnąć przepisy k.p.a. w całości lub w części także na postępowanie przed polskimi przedstawicielami za granicą.

Można zatem postawić pytanie, czy to wyłączenie jest w dalszym ciągu uzasadnione w sytuacji, gdy obserwuje się postępującą unifikację przepisów procesowych nie tylko w obszarze danego państwa, ale także w krajach należących do Unii Europejskiej.

Przepis ten budzi wątpliwości przede wszystkim natury językowej, k.p.a. nie określa bowiem, o jakie organy tu chodzi, a także czy określony zakres zadań i kompetencji może być przyznany organowi (osobie pełniącej funkcje organu), czy też jego urzędowi, rozumianemu jako aparat pomocniczy organu. Odpowiedź na to pytanie ma zasadnicze znaczenie, wiąże się bowiem z odpowiedzialnością za podejmowane działania, w tym także realizowane w formach administracyjnoprawnych.

Problem nie jest nowy, bo już rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. wyłączało z jego zakresu stosowania sprawy załatwiane „przez placówki dyplomatyczne i konsularne Rzeczypospolitej Polskiej za granicą oraz przez Komisariat Generalny”. Z kolei k.p.a., począwszy od wersji z 1960 r., mówi o wyłączeniu z zakresu jego stosowania spraw należących do właściwości „polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych”, powielając bezkrytycznie dawną regulację.

Z treści tych przepisów można wywieść błędną tezę, że sprawy administracyjne załatwiają wskazane w nim „placówki”, „urzędy” oraz „Komisariat”, a nie osoby pełniące funkcje organu administracyjnego (państwowego) w tych „placówkach”, „urzędach” i w „Komisariacie”. Teza taka jest nie do przyjęcia, pomija bowiem osobową istotę organu, którym jest po prostu człowiek lub grupa ludzi, wykonujących określone prawem funkcje w imieniu państwa¹⁸. Pojęcie organu ma zatem charakter abstrakcyjny do chwili powołania (wyboru, nominacji itp.) konkretnej osoby lub osób, upoważnionych do wykonywania funkcji organu. Osoby te, mając umocowanie ustawowe, mogą przyznawać określone prawem uprawnienia czy nakładać pewne obowiązki. Innymi słowy, ich podstawowym zadaniem jest sprawowanie administracji publicznej. Wydaje się zatem, że w omawianych przepisach wyłączenie nie powinno obejmować spraw należących do właściwości „placówek” i „urzędów, ale sprawy należące do właściwości kierowników tych „placówek” i „urzędów”. W celu weryfikacji tego poglądu należy jednak wpieryw dokonać analizy ustaw szczególnych, regulujących problematykę ustroju i zadań tych podmiotów, by móc poprawnie wyznaczyć podmiotowy i przedmiotowy zakres wyłączenia przepisów k.p.a.

Pozycja prawna polskich przedstawicieli w innym państwie uregulowana została w ustawie z dn. 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej¹⁹, która określa organizację i funkcjonowanie tej służby, a także prawa i obowiązki osób ją tworzących. W skład służby zagranicznej wchodzi członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, niebędące członkami korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione w służbie zagranicznej oraz pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej. Przedstawicielstwem dyplomatycznym w innym państwie lub stałym przedstawicielstwem przy organizacji międzynarodowej kieruje ambasador, który jest jednocześnie przełożonym wszystkich członków służby zagranicznej w kierowanej przez niego placówce zagranicznej (art. 16 ust. 1). Ambasadora mianuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów. Służbowo podlega on ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych (art. 17 ust. 2 ustawy). Wykaz polskich przedstawicielstw i urzędów konsularnych oraz innych podległych temu ministrowi jednostek organizacyjnych określa wydane przez niego obwieszczenie²⁰.

¹⁸ J. Z i m m e r m a n n: *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer 2006, s. 99.

¹⁹ Dz.U. nr 128, poz. 1403 z późn. zm.

²⁰ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dn. 17 października 2002 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych. MP nr 52, poz. 738.

Ambasador w państwie przyjmującym w zakresie swych pełnomocnictw w szczególności: reprezentuje Rzeczpospolitą Polską, uczestniczy w czynnościach przedstawicieli organów władzy publicznej w zakresie prowadzonych przez nich negocjacji i podejmowanych działań, zapewnia współdziałanie tych przedstawicieli, dba o zgodność ich czynności z założeniami polskiej polityki zagranicznej, a także udziela im pomocy i współdziała z nimi w zakresie ich zadań w stosunkach z państwem przyjmującym, działa na rzecz promocji Polski, a zwłaszcza polskiej kultury, nauki i gospodarki (art. 19 ustawy). Zgodnie z art. 5 ustawy, służbą zagraniczną kieruje minister właściwy do spraw zagranicznych, a działa ona w obsługującym go ministerstwie i w placówkach zagranicznych. To ostatnie pojęcie definiuje ustawa w art. 4 pkt 2 stanowiąc, że placówką zagraniczną „jest przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, urząd konsularny, instytut polski lub inna placówka podległa ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, mająca siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej”.

Jak z powyższego wynika, pomiędzy regulacją zawartą w k.p.a. a regulacją zamieszczoną w omawianej ustawie występuje zasadnicza rozbieżność co do podmiotowego zakresu wyłączenia przepisów k.p.a. Ustawa o służbie zagranicznej określa zatem prawa i obowiązki przedstawicieli Polski, a nie przedstawicielstw, jak sugeruje k.p.a. Pojęć tych nie należy utożsamiać, przedstawiciel Polski bowiem pełni funkcje organu, przedstawicielstwo zaś jest jego urzędem, a więc aparatem pomocniczym, przy pomocy którego wykonuje on swe zadania i kompetencje.

Podobne wątpliwości odnoszą się do wymienionych w art. 3 k.p.a. „urzędów konsularnych”. Szczegółowa analiza ustawy z dn. 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej²¹ wskazuje, że w istocie rzeczy wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. nie odnosi się do urzędów konsularnych, ale do konsulów lub osób działających z ich upoważnienia. Konsulem w rozumieniu ustawy jest kierownik konsulatu, wicekonsulatu i agencji konsularnej, jak również wydziału konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Jedynie w przypadku nieutworzenia wydziału konsularnego w przedstawicielstwie dyplomatycznym funkcje konsula może wykonywać członek personelu dyplomatycznego wyznaczony przez ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 1 i 3 ustawy). Właściwość miejscowa konsula obejmuje okręg konsularny, równoznaczny z obszarem państwa przyjmującego lub jego części, choć przepisy ustawy dopuszczają możliwość wykonywania funkcji przez konsula poza tym obszarem (art. 7 ustawy). Konsul podlega służbowo ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, przy czym bezpośredni nadzór nad jego działalnością sprawu-

²¹ Dz.U. 2002, nr 215, poz. 1823 z późn. zm., zwana dalej ustawą o konsulach.

je kierownik przedstawicielstwa dyplomatycznego (art. 8 ustawy). Innymi słowy, zarówno urząd konsularny, jak i przedstawicielstwo jest — najogólniej rzecz ujmując — miejscem pracy pracowników służby zagranicznej, ich urzędem rozumianym jako zespół ludzi i środków technicznych (budynków, urządzeń), przy pomocy którego wykonują oni swe zadania, podobnie jak ministerstwo jest urzędem ministra, rektorat — rektora, a urząd wojewódzki — wojewody²².

Przytoczone przykłady wskazują zatem na poprawne sprecyzowanie właściwości tych organów, przyznając określone uprawnienia konsulom, a nie urzędowi konsularnym, jak to stanowi k.p.a. Z tej przyczyny postępowania administracyjne prowadzone są przed konsulem, a nie przed urzędem konsularnym. W tym stanie rzeczy regulacji zawartej w art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a. nie można uznać za poprawną, powieliła ona bowiem szeroko jeszcze rozpowszechniony w obowiązujących aktach prawnych sposób regulacji, gdzie zadania i prawne środki ich realizacji przyznawane są nie organom, ale ich urzędowi. Błąd ten, niestety, powieliła także wiele ustaw szczególnych. Na przykład art. 36 § 3 ustawy z dn. 18 września 2001 r. Kodeks morski stanowi, że statkowi nabytemu za granicą tymczasowe świadectwo polskiej przynależności statku (świadectwo o banderze) może wydać nie polski konsul, ale polski urząd konsularny. Podobny błąd zawiera ustawa z dn. 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 25 ust. 2 stanowi, że w sprawach dotyczących spełniania powszechnego obowiązku obrony przez obywateli polskich przebywających za granicą oraz współdziałania w tym zakresie z organami wojskowymi są „właściwe polskie urzędy konsularne”. Niestety, błędy takie popełnia się także w orzecznictwie sądowym, np. w jednym z orzeczeń NSA wskazał na postępowanie toczące się „przed polskimi urzędami konsularnymi za granicą”²³, a nie przed konsulem. W tym stanie rzeczy dopiero zastosowanie wykładni celowościowej i systemowej pozwala na wskazanie organu odpowiedzialnego za prawidłowe wykonanie określonej kompetencji oraz eliminuje powstające na tym tle nieporozumienia.

Ogólny zakres zadań konsula reguluje art. 10 ustawy i jest on podobny to tego, jaki ma ambasador. Oprócz tego konsul wykonuje również wiele innych funkcji, głównie o charakterze administracyjnoprawnym. Są wśród nich przede wszystkim działania o charakterze materialno-technicznym, ale wydaje on także akty administracyjne. Szczegółowa analiza tych przepisów wskazuje, że konsul m.in. wykonuje czynności notarialne, np.: sporządza i poświadcza wypisy, odpisy, wyciągi i kopie dokumentów, poświadcza własnoręczność podpisów i znaków ręcznych na dokumentach, poświadcza

²² J. B o ć, w: *Prawo administracyjne*. Kolonia Limited 2005, s. 140—141.

²³ Zob. tezę wyroku NSA z dn. 7 października 2004 r. (OSK 106/2004). LEX nr 160 771.

datę okazania dokumentów oraz stawiennictwo lub niestawiennictwo osoby, przyjmuje oświadczenia, sporządza i poświadcza tłumaczenie dokumentów z języka polskiego na język urzędowy państwa przyjmującego i z tego języka na język polski, jak również poświadcza wpisy, odpisy, wyciągi i kopie dokumentów sporządzonych w języku urzędowym państwa przyjmującego, legalizuje dokumenty urzędowe sporządzone lub uwierzytelnione w państwie przyjmującym bądź w Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje obywatelom polskim paszporty lub inne dokumenty uprawniające do przekraczania granicy, wznawia ich ważność, dokonuje w nich zmian oraz je unieważnia, wydaje zastępcze dokumenty podróży obywatelom innych państw oraz udziela wiz uprawniających do wjazdu do innych państw, doręcza obywatelom polskim pisma i dokumenty, wydaje zaświadczenia przewidziane w przepisach prawa polskiego.

Szczegółowy zakres zadań i kompetencji regulują też przepisy ustaw szczególnych. Konsul wydaje na przykład decyzje o przyjęciu oświadczenia w sprawie wyboru i odzyskania obywatelstwa polskiego, decyzje w sprawie uznania za osobę pochodzenia polskiego w rozumieniu ustawy z dn. 9 listopada 2000 r. o repatriacji²⁴, wydaje też wize wjazdowe w celu repatriacji. Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ustawy o repatriacji, do postępowania w sprawach uregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem jednak, że w sprawach należących do właściwości konsułów „stosuje się przepisy ustawy o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej”. Stosowanie k.p.a. jest zatem w tym ostatnim przypadku wyraźnie wyłączone. Podobne rozwiązanie zawiera art. 7 ust. 2 ustawy z dn. 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach²⁵, gdzie również do postępowania w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy k.p.a., o ile ustawa nie stanowi inaczej. Jedynie gdy postępowanie toczy się przed konsulem, nie stosuje się przepisów k.p.a. Analogiczne rozwiązanie zawarte jest również w art. 20a ust. 2 ustawy z dn. 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁶, odnoszące się do postępowania w sprawach sprowadzenia zwłok i szczątków z zagranicy.

Nieco odmienna sytuacja występuje natomiast w ustawie z dn. 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim²⁷. Ustawa ta również przewiduje funkcje orzecznicze konsułów, jednak żaden jej przepis nie określa, jakie przepisy procesowe mają w tych sprawach zastosowanie. Wobec treści art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a. i wobec wyraźnego braku wskazania możliwości stosowania k.p.a.

²⁴ Dz.U. 2004, nr 53, poz. 532.

²⁵ Dz.U. 2006, nr 234, poz. 1694.

²⁶ Dz.U. 2000, nr 23, poz. 295 z późn. zm.

²⁷ Dz.U. 2000, nr 28, poz. 353 z późn. zm.

w tych sprawach przez konsulów, tryb przewidziany w k.p.a. jest więc również wyłączony.

Analiza obowiązującego ustawodawstwa w tej sferze wskazuje zatem bardziej na potencjalne niż faktyczne możliwości stosowania k.p.a. w tej dziedzinie, a więc przed konsulami oraz przed innymi przedstawicielami Polski. Dyspozycja zawarta w art. 5 k.p.a., ustanawiająca zasadę wyłączności stosowania kodeksu w razie odesłania w przepisach szczególnych do przepisów o postępowaniu administracyjnym, nie znajduje tu zastosowania wobec wyraźnego wyłączenia podmiotowego. Fakt, że przepisy te znajdują się w nowszych aktach prawnych (por. ustawę o repatriacji), wskazuje także na brak unifikacji postępowania administracyjnego w tym kierunku. Jedyne w sprawach skarg i wniosków przepisy k.p.a. mają zastosowanie, z tym że organem wyższego stopnia w tych przypadkach jest minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 31 ust. 2 ustawy o konsulach).

Skoro przepisy k.p.a. nie mają zastosowania w postępowaniu przed konsulem, należy dokładniej przyjrzeć się przepisom proceduralnym, regulującym zasady postępowania przed tym organem, oraz wskazać na występujące w tym zakresie podobieństwa i różnice. Niestety, ani ustawa o służbie zagranicznej, ani ustawa o konsulach takich unormowań nie ma. Ta ostatnia zawiera jedynie w art. 31 ust. 1 delegację stanowiącą, że „szczegółowy tryb postępowania przed konsulem, uwzględniając tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminy załatwiania spraw, rozstrzygania i trybu odwołania od rozstrzygnięć konsula oraz trybu przekazywania spraw organom polskim”, określi minister właściwy do spraw zagranicznych w drodze rozporządzenia. Jak dotychczas delegacja ta nie została wykonana, co budzi uzasadnione wątpliwości, czy mogą być w tej sprawie stosowane przepisy dotychczasowe.

Należy zatem przypomnieć, że w wersji obowiązującej do dn. 29 marca 2001 r. treść omawianego przepisu wskazywała, iż „szczegółowy tryb postępowania przed konsulem określi Minister Spraw Zagranicznych”. Delegacja nie precyzowała jednak, w jakiej formie prawnej minister winien te sprawy uregulować. Wykonując tę delegację, Minister Spraw Zagranicznych wydał w dn. 4 listopada 1985 r. zarządzenie w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem²⁸. Jednak po wejściu w życie Konstytucji z dn. 2 kwietnia 1997 r.²⁹, która w art. 87 wprowadziła zamknięty katalog źródeł prawa, zarządzenia, uchwały samoistne i inne wewnętrzne akty prawne wydawane przez naczelne i centralne organy administracji publicznej nie mogły już stanowić podstawy prawnej nakładającej na obywateli jakiegokolwiek prawa lub obowiązki. Wykonując postanowienia Konstytucji,

²⁸ MP nr 35, poz. 233.

²⁹ Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Sejm w dn. 22 grudnia 2000 r. uchwalił ustawę o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw³⁰. Zgodnie z art. 75 ust. 1 tej ustawy, wraz z jej wejściem w życie utraciły swą moc „uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zostały podjęte lub wydane bez upoważnienia ustawowego”. Z tym dniem przestały także obowiązywać inne niż wymienione w ust. 1 „akty normatywne Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zawierały normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym lub wewnętrznym, z wyjątkiem rozporządzeń”. Jednocześnie omawiana ustawa w art. 25 dokonała zmiany ustawy o konsulach, zobowiązując ministra właściwego do spraw zagranicznych do uregulowania trybu postępowania przed konsulem w formie rozporządzenia.

Z wykładni tych przepisów mogłoby wynikać, że wszystkie zarządzenia, w tym wskazane wcześniej zarządzenie o trybie postępowania przed konsulem, utraciły swą moc obowiązującą. Tak jednak nie jest, bowiem art. 78 tej ustawy wprowadził swoisty „okres ochronny” w stosunku do tych aktów, stwierdzając, że „Akty wydane na podstawie upoważnień ustawowych zmienianych niniejszą ustawą zachowują moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie niniejszej ustawy”. W świetle tego przepisu swą moc obowiązującą zachowało wiele aktów o charakterze wewnętrznym, ponieważ właściwi ministrowie zaniechali ich dostosowania do wymogów zawartych w Konstytucji. Z tego zapewne powodu w przepisach o postępowaniu przed konsulem nadal stosuje się przepisy wymienionego zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dn. 4 listopada 1984 r., które poza nieprzystającymi do współczesności rozwiązaniami prawnymi, wielokrotnie posługuje się także nieobowiązującymi obecnie pojęciami, jak Polska Rzeczpospolita Ludowa.

Systematyka przepisów zarządzenia jest podobna do układu przepisów zawartych w k.p.a. Zupełnie zbędne są przepisy zawarte w rozdziale pierwszym zarządzenia, stanowią bowiem powtórzenie zasad ogólnych zawartych w ustawie o konsulach. Z kolei rozdział drugi zatytułowany *Strony* nawiązuje wprost do rozwiązań zawartych w k.p.a. i w podobny sposób definiuje pojęcie stron postępowania. Sam tok postępowania, a więc wszczęcie postępowania, wymogi formalne podania, skutki złożenia podania zawierającego wady, zasady przekazywania podań odpowiednim organom w sytuacji, gdy

³⁰ Dz.U. nr 120, poz. 1268. Ustawa weszła w życie dn. 29 marca 2001 r., choć niektóre jej przepisy stały się obowiązujące już w dn. 30 grudnia 2000 r. oraz w dn. 1 stycznia 2001 r.

podanie zostało przedłożone konsulowi, a ten nie jest organem właściwym w sprawie, zasady reprezentacji strony w postępowaniu, zasady wzywiania stron do udziału w postępowaniu, zasady doręczania korespondencji, zasady obliczania terminów, zasady ich przywracania oraz terminy załatwienia spraw, zasady wydawania decyzji, zasady i termin składania odwołań oraz zasady autokontroli decyzji po wniesieniu odwołania — są podobne do regulacji zawartej w k.p.a. Inny jest tylko termin, w którym strona może uzupełnić wadliwą treść podania, nie narażając się na pozostawienie sprawy bez rozpoznania (w k.p.a. — 7 dni, a w zarządzeniu — 14). W postępowaniu przed konsulem nie ma też obowiązku zawiadamiania strony o wszczęciu postępowania z urzędu, jeżeli sprawa zostanie załatwiona w terminie nieprzekraczającym 14 dni. Zarządzenie nie określa też zasad prowadzenia postępowania wyjaśniającego, nie zawiera unormowania dotyczącego elementów składających się na treść decyzji (poza pouczeniem o prawie do odwołania), nie ma również regulacji dotyczącej trybów wzruszania decyzji ostatecznych oraz postępowania w sprawach zaświadczeń.

W § 48 zarządzenia dopuszczono także możliwość rozpatrywania przez konsula odwołań od decyzji wydawanych przez podległych mu pracowników, co wskazuje, że pracownicy konsulatu traktowani są jak niezależne od konsula organy administracyjne. Problematyka ta budzi wątpliwości zwłaszcza w kontekście regulacji zawartej w § 2 zarządzenia stanowiącej, że konsul wykonuje swe funkcje osobiście lub upoważnia do ich wykonywania innych pracowników posiadających stopnie służbowe konsularne lub dyplomatyczne. Innymi słowy, nie wiadomo, czy jest to upoważnienie do działania w imieniu konsula, czy też upoważniony pracownik wykonuje te czynności w pełni samodzielnie. Przepisy nie regulują tej kwestii, zatem należy wnosić, że konsul dokonując takiego upoważnienia przenosi prawo do wydawania decyzji na inny podmiot, działający w jego zastępstwie, ale nie w jego imieniu. Gdyby natomiast przyjąć, że upoważniony pracownik działa w imieniu konsula, to wówczas rozpatrywanie przez konsula odwołań od decyzji podejmowanych przez pracowników byłoby niedopuszczalne, stanowiłoby bowiem naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie to jest niezgodne z teorią organu administracyjnego, wiążącą przyznane organowi prawa i obowiązki z odpowiedzialnością tego organu za jego działania, podejmowane przede wszystkim w formach władczych. Regulacja ta jest także niezgodna z obowiązującą w art. 268a k.p.a. oraz w wielu ustawach szczególnych zasadą dekoncentracji wewnętrznej kompetencji organu administracji publicznej³¹.

³¹ Zob. J. Boć, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski: *Administracja publiczna*. Kolonia Limited 2003, s. 176.

Należy podkreślić, że — jako zasada prawna — osobą uprawnioną do podpisania decyzji będzie osoba piastująca funkcję organu, jak również osoba zatrudniona w urzędzie będącym aparatem pomocniczym takiego organu i mająca pisemne upoważnienie do podpisywania decyzji wystawione przez organ administracji, a ściślej mówiąc — przez osobę pełniącą funkcję tego organu. Upoważnienie takie może być udzielone na podstawie przepisów prawa ustrojowego³², a także na podstawie przepisów ustaw szczególnych³³. Wynika ono również z treści art. 268a k.p.a., który umożliwia organom administracji upoważnianie pracowników kierowanej przez nich jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w ich imieniu, w tym do podpisywania decyzji administracyjnych, postanowień i do wydawania zaświadczeń. Organy administracji, udzielając takiego upoważnienia, mogą w ogóle nie zajmować się wydawaniem (podpisywaniem) decyzji administracyjnych lub czynić to w niektórych tylko sytuacjach, w obecnej regulacji prawnej bowiem przepisy określające zakres spraw zastrzeżonych do ich osobistego rozstrzygnięcia, a więc bez możliwości przekazania tych uprawnień pracownikom podległych sobie urzędów, należą do wyjątków³⁴.

Trzeba jednak podkreślić, że z chwilą udzielenia takiego upoważnienia organy administracji publicznej nie tracą swych kompetencji do podpisywania decyzji administracyjnych. Wydanie (ściślej — podpisanie) decyzji osobiście przez te osoby w sprawach, w których upoważniły one do wydania decyzji swych zastępców czy innych pracowników urzędów, nie będzie stanowić naruszenia przepisów o ich właściwości. Wynika z tego wniosek, że bez względu na to, kto będzie podpisywał decyzje w zakresie upoważnienia udzielonego np. przez wójta, wojewodę czy ministra, działać on będzie na jego rachunek i na jego odpowiedzialność. Ma to ten skutek, że i wójt, i wojewoda, i minister są związani decyzjami wydanymi przez upoważnionych przez nich pracowników. Innymi słowy, mamy tu do czynienia jedynie z dekoncentracją wewnętrzną uprawnień tych organów³⁵.

Zarządzenie zawiera także niektóre unormowania nieznanne k.p.a., odnoszące się do postępowania w sprawach przekazywanych do rozstrzygnięcia organom administracji publicznej w kraju oraz do postępowania przed

³² Zob. np. art. 39 ust. 2 ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³³ Zob. np. art. 110 ust. 7 ustawy z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zm.

³⁴ Zob. art. 20 ust. 1 ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2001, nr 80, poz. 872 z późn. zm.), stanowiący, że wstrzymania, na czas określony, czynności organu prowadzącego egzekucję administracyjną może dokonać wyłącznie wojewoda, bez możliwości przeniesienia tego uprawnienia na inne osoby.

³⁵ Cz. Martysz, w: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 2. Warszawa 2007, s. 511.

sądami i innymi organami państwa przyjmującego (rozdz. 4 i 5 zarządzenia). Organem właściwym do rozpatrzenia odwołań od decyzji konsula jest minister właściwy do spraw zagranicznych, choć zarządzenie nazywa go „właściwym organem odwoławczym w kraju” (§ 36 zarządzenia). Należy także podkreślić, że w postępowaniu przed tym ministrem, w sprawach objętych właściwością konsula, w pełni stosuje się przepisy k.p.a., nie jest on bowiem polskim przedstawicielem za granicą. Jak podkreślił NSA w wyroku z dn. 7 października 2004 r., fakt wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. 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.”³⁶

Nie ulega wątpliwości, że treść omawianego zarządzenia nawiązuje do rozwiązań zawartych w k.p.a. i na podstawie którego oparto większość reguł dotyczących postępowania przed konsulem. Biorąc zatem pod uwagę fakt, że postępowanie to regulują normy aktu prawnego tak niskiej rangi oraz to, że instytucje tego postępowania są podobne do zawartych w k.p.a., można zgłosić postulat włączenia przepisów k.p.a. do postępowania przed konsulami, z wyłączeniem tylko tych przepisów, które z uwagi na specyfikę tego postępowania nie mogłyby mieć zastosowania. Mówiąc inaczej, o ile przepisy ustawy o konsulach nie stanowiłyby inaczej, do postępowania przed tymi organami winny mieć zastosowanie przepisy k.p.a. Warto ten postulat rozważyć choćby z tego względu, że w dalszym ciągu nie jest wykonana delegacja do art. 31 ust. 1 ustawy o konsulach, stanowiąca, że postępowanie to uregulowane będzie w formie rozporządzenia. Przy okazji należałoby także uchylić treść § 5 w art. 3, który pozwala Radzie Ministrów rozciągnąć w drodze rozporządzenia przepisy k.p.a. w całości lub w części także na postępowanie przed polskimi przedstawicielami za granicą. Uzasadnienie tego wniosku powinno nawiązywać do konstytucyjnej zasady, że wszelkie zmiany w zakresie obowiązywania k.p.a. winny być regulowane wyłącznie na drodze ustawowej, a nie aktami wykonawczymi do ustaw.

Na zakończenie należy również dodać, że zgodnie z art. 4 k.p.a., jego przepisów nie stosuje się także w sprawach uprawnień wynikających z immunitetów dyplomatycznych i konsularnych oraz umów i zwyczajów międzynarodowych. Regulacja ta jest zbieżna z treścią art. 87 Konstytucji, która do źródeł powszechnie obowiązującego prawa zalicza również ratyfikowane umowy międzynarodowe. W rozwiązaniu tym widać zatem prymat prawa międzynarodowego przed prawem krajowym.

³⁶ Zob. wyrok NSA z dn. 7 października 2004 r. (OSK 106/2004). LEX nr 160 771.

Jako przywileje i immunitety dyplomatyczne uznaje się wszelkie prawa ulgi, wyłączenia oraz szczególną ochronę, z jakiej korzystają przedstawiciele dyplomatyczni poza granicami kraju³⁷. W literaturze podnosi się także, że uzasadnienie tej szczególnej sytuacji wymienionych wcześniej osób wynika z trzech teorii: eksterytorialności, reprezentacji oraz funkcjonalności. Pierwsza wychodzi z założenia, że misja dyplomatyczna winna być traktowana tak, jakby była częścią państwa wysyłającego. Teoria druga zakłada, że organy jednego państwa nie powinny podlegać organom innego. Wreszcie trzecia wychodzi z założenia, że warunkiem wykonywania przez służby zagraniczne danego państwa ich zadań jest „korzystanie z określonych przywilejów i immunitetów. Gdyby dyplomaci podlegali jurysdykcji państwa przyjmującego, nie mogliby funkcjonować niezależnie”³⁸. Przywileje i immunitety dzieli się na rzeczowe, przysługujące placówce dyplomatycznej, i osobowe, z których korzystają pracownicy misji. Wśród tych ostatnich wymienia się immunitet jurysdykcyjny, czyli wyłączenie spod jurysdykcji karnej państwa przyjmującego, a także z niewielkimi wyjątkami — spod jurysdykcji cywilnej i administracyjnej³⁹. Należy dodać, że przywileje i immunitety konsularne mają węższy zakres niż immunitety i przywileje dyplomatyczne, a określa je m.in. omawiana wcześniej ustawa o konsulach.

Szczegółową regulację odnoszącą się do tych immunitetów zawiera art. 48 § 2 k.p.a. stanowiący, że pisma kierowane do osób korzystających z tych uprawnień doręcza się nie na zasadach określonych w k.p.a., ale w sposób przewidziany w przepisach szczególnych, w umowach i zwyczajach międzynarodowych. Doręczenie zatem pism w sposób przewidziany w k.p.a. stanowiłoby naruszenie nie tylko przepisów tego kodeksu, ale także przepisów wynikających z umów i zwyczajów międzynarodowych.

³⁷ R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1997, s. 181.

³⁸ Ibidem, s. 182.

³⁹ J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne i konsularne*. Warszawa 1993, s. 196.