

**EUROPEJSKI PRZEGLĄD
PRAWA I STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH
nr 1/2024/69**

**Kwartalnik
Ukazuje się od 2004 roku**

ISSN 2081-0903
e-ISSN 2957-0980

WYDAWCA

**Europejska Wyższa Szkoła
Prawa i Administracji
w Warszawie, ul. Okopowa 59**

KOLEGIUM REDAKCYJNE

prof. Jerzy J. Wiatr
– redaktor naczelny

Tadeusz T. Nowacki
– sekretarz redakcji

Daria Pajak
– zastępca sekretarza redakcji

Małgorzata Głuszczyk-Draczk
– redaktor graficzny

RADA PROGRAMOWA

dr hab. Tomasz Szanciło
– przewodniczący

prof. Roman Wieruszewski
– wiceprzewodniczący

prof. Ignacio Ara Pinilla,
prof. Barbara Bajor, prof. Anton
Bebler, dr Fábio da Silva Veiga,
prof. George Goradze, dr Anna
Gwiazda, prof. Artur Kotowski,
prof. Michał Kowalski, prof. Ro-
man Kuźniar, prof. Rubén Miranda
Gonçalves, prof. Laura Miraut Mar-
tín, prof. Krzysztof Pałeczki,
dr Andra Nicoleta Puran,
prof. Jacek Sobczak,
prof. Antonio Sorela Castillo,
prof. Beata Stępień-Załużka

ADRES

01-043 Warszawa
ul. Okopowa 59
tel. +48 22 18 24 942

eppism.ewspa.edu.pl

PRENUMERATA

Informacji udziela dziekan
Europejskiej Wyższej Szkoły
Prawa i Administracji.

Od Redakcji

Przedstawiamy pierwszy w roku 2024 numer naszego kwartalnika, który – jak się czasem zdarza z uwagi na nadmiar otrzymanych wartościowych tekstów – ukazuje się z pewnym poślizgiem. Pragnę zwrócić szczególną uwagę na artykuł autorstwa J. Wiatra, w którym analizuje się przyczyny regresu procesów demokratycznych na świecie. W kontekście obecnych zagrożeń bezpieczeństwa warto zauważyć tekst U. Staškiewicz o sposobie organizacji obrony cywilnej w Estonii. Z kolei J. Gajewski opisuje intrygujący proces masowej naturalizacji cudzoziemców w Federacji Rosyjskiej.

W następnym artykule ważny i wciąż czekający na załatwienie problem odszkodowań dla osób ukaranych za działalność na rzecz niepodległości Państwa Polskiego poruszają I. Zgoliński i T. Oczkowski.

Zgodnie z zapowiedzią w drugiej części tego numeru prezentujemy – poprzedzone wstępem T. Bojara-Fijałkowskiego – teksty referatów wygłoszonych na ogólnopolskiej konferencji naukowej „Służba zagraniczna i prawo konsularne – stan i perspektywy”, która odbyła się 21 X 2022 na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego i której EWSPA była partnerem (sprawozdanie umieszczono w nr. 4/2022/64).

*Prof. dr hab. Roman Wieruszewski,
p.o. rektor EWSPA*

**EUROPEAN REVIEW
OF LAW & INTERNATIONAL
RELATIONS
No. 1/2024/69**

**Academic quarterly
Published since 2004**

ISSN 2081-0903
e-ISSN 2957-0980

PUBLISHER

**European University of Law
and Administration in Warsaw,
59 Okopowa St.**

EDITORIAL BOARD

Prof. Jerzy J. Wiatr
– editor-in-chief

Tadeusz T. Nowacki
– editorial secretary

Daria Pajek
– deputy editorial secretary

Małgorzata Głuszczak-Draczuk
– graphic editor

PROGRAM BOARD

Dr Tomasz Szanciło
– chairman

Prof. Roman Wieruszewski
– vice-chairman

Prof. Ignacio Ara Pinilla,
Prof. Barbara Bajor, Prof. Anton
Bebler, Dr Fábio da Silva Veiga,
Prof. George Goradze, Dr Anna
Gwiazda, Prof. Artur Kotowski,
Prof. Michał Kowalski, Prof. Ro-
man Kuźniar, Prof. Rubén Miranda
Gonçalves, Prof. Laura Miraut Mar-
tín, Prof. Krzysztof Pałeczki,
Dr Andra Nicoleta Puran,
Prof. Jacek Sobczak,
Prof. Antonio Sorela Castillo,
Prof. Beata Stępień-Załucka

ADDRESS

01-043 Warsaw
59 Okopowa St.
tel. +48 22 18 24 942

eppism.ewspa.edu.pl

SUBSCRIPTION

Information can be obtained
from the dean of EULA.

From the Editorial Team

We present the first issue of our quarterly magazine in 2024, which – as sometimes happens due to an abundance of valuable texts received – is published with some delay. I would like to draw particular attention to the article by J. Wiatr, in which the Author analyses the reasons for the regression of democratic processes in the world. In the context of current security threats, it is worth noting the text by U. Staśkiewicz on the way civil defence is organized in Estonia. In turn, J. Gajewski describes the intriguing process of mass naturalization of foreigners in the Russian Federation.

In the next article, the important and still pending issue of compensation for those punished for their activities in favor of the independence of the Polish State is raised by I. Zgoliński and T. Oczkowski.

As announced, in the second part of this issue we present – preceded by an introduction written by T. Bojar-Fijałkowski – the texts of papers delivered at the national scientific conference ‘Foreign Service and Consular Law – state and perspectives’, which took place on 21 October 2022 at the Kazimierz Wielki University and of which EULA was a partner (the report is placed in No. 4/2022/64).

**Prof. Roman Wieruszewski, Ph.D.,
Acting Rector of EULA**

Spis treści / Table of contents

1/2024/69

Jerzy J. Wiatr , Kryzys demokracji: źródła i perspektywy [Crisis of Democracy: origins and prospects]	5
Urszula Staśkiewicz , Kaitseliit – estońska organizacja cywilna działająca na rzecz obronności państwa i bezpieczeństwa ludności [Kaitseliit – Estonian Civilian Organization Working for State Defence and Population Security].....	16
Jan Gajewski , Putin’s Passportization Gambit: Investigating the logic behind Russia’s <i>en masse</i> naturalization of foreign citizens [Paszportyzacyjny gambit Putina. Badanie logiki stojącej za rosyjską masową naturalizacją zagranicznych obywateli]	26
Igor Zgołiński, Tomasz Oczkowski , O potrzebie modyfikacji kręgu podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia z art. 8b ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego [On the Need to Modify the Circle of Subjects Entitled to Claim Compensation and Reparation Under Article 8b of the Act of February 23, 1991 on the Recognition of Invalid Judgments Issued Against Persons Repressed for Activities in Favor of the Independent Existence of the Polish State].....	37
Artykuły konferencyjne / Conference papers	49
Wstęp (Tomasz Bojar-Fijałkowski)	51
Introduction (Tomasz Bojar-Fijałkowski).....	53
Tomasz Bojar-Fijałkowski , Powody i konsekwencje wyodrębnienia służby zagranicznej w polskiej administracji publicznej [Reasons and Consequences of the Separation of the Foreign Service in the Polish Public Administration].....	55
Jacek Izydorczyk , Ustawa z 21 stycznia 2021 roku o służbie zagranicznej – założenia, przepisy oraz skutki dla dyplomacji RP [The Bill of 2021 on the Polish Foreign Service – assumptions, regulations and consequences for the diplomacy of the Republic of Poland]	66

Magdalena Łągiewska , Służba zagraniczna w Chinach: rozważania na tle rozwiązań prawnomiędzynarodowych [The Foreign Service in China: reflections on international legal arrangements].....	77
Celina Siermińska-Warczak , Kilka uwag na temat czasu pracy członka służby zagranicznej [Some Remarks About the Working Time of a Member of the Foreign Service]	87
Marta Kolendowska-Matejczuk , Immunitet dyplomatyczny i konsularny w regulacjach polskiego prawa karnego [Diplomatic and Consular Immunity in the Regulations of Polish Criminal Law]	98
Piotr Sobański , Odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy dyplomatycznej – wybrane aspekty [Criminal Liability for Violation of Diplomatic Secrecy: selected aspects]	109
Anna Folgier , Immunitet jurysdykcyjny konsularny – wybrane zagadnienia [Consular Immunity from Jurisdiction: selected issues].....	120
Informacje dla autorów / Information for Authors	132



Jerzy J. Wiatr*

Kryzys demokracji: źródła i perspektywy

[Crisis of Democracy: origins and prospects]

Abstract

The third wave of democratization in the late 20th century has been followed by the world-wide crisis of democracy. There are three main aspects of such crisis: (1) the perseverance of non-democratic regimes, including the rule of the communist parties in China, Cuba, Laos, North Korea and Vietnam (2) the emergence of strong right-wing populist parties in several Western democracies, (3) the emergence of new authoritarian regimes in the majority of former Soviet republics and in several states of East-Central Europe, Asia and Africa. In 2023, the majority of states have been classified as non-democratic. Poland's election of October 2023 indicate, however, that the trend toward new authoritarianism is reversible.

Keywords: authoritarianism, democracy, elections, leadership, populism.

Wprowadzenie

Końcówce dziesięciolecia ubiegłego wieku uważane były słusznie za okres wielkiego sukcesu liberalnej demokracji. W latach 1974–1976 upadły lub zostały zdemontowane jedyne nadal istniejące autorytarne reżymy w południowej Europie: portugalski, grecki i hiszpański. W latach osiemdziesiątych nastąpiła pokojowa demokratyzacja większości państw Ameryki Łacińskiej, a pod koniec tego dziesięciolecia przemiany polityczne w Polsce (1989) zapoczątkowały proces demontażu rządów partii komunistycznych w Europie, co na początku lat dziewięćdziesiątych ukoronowane zostało rozpadem ZSRR. Ostatnim akordem „trzeciej fali demokratyzacji” (Huntington 1991) był demontaż systemu rasistowskiego w Republice Południowej Afryki i przeprowadzenie w tym

* **Jerzy J. Wiatr** – prof. dr hab. nauk humanistycznych, socjolog i politolog, b. minister edukacji narodowej (1996–1997), rektor honorowy EWSPA; ORCID 0000-0001-8632-7669; email: jwiatr@ewspa.edu.pl.

kraju (w 1994 roku) pierwszych powszechnych i wolnych wyborów, w wyniku których na czele państwa stanął Nelson Mandela, a większość w parlamencie zdobył Afrykański Kongres Narodowy. Te doniosłe wydarzenia nastąpiły trzy lata po publikacji głośnej pracy amerykańskiego uczonego i – czego Huntington nie przewidział – oznaczały zakończenie procesu demokratyzacji przynajmniej na wiele dziesięcioleci. Wybuch (w 2011 roku) serii masowych protestów w państwach arabskich, nazwany „arabską wiosną”, nie przyniósł demokratyzacji, lecz wojny domowe (w Jemenie, Libii i Syrii), a także powrót rządów wojskowych w Egipcie – po zaledwie rocznych rządach Bractwa Muzułmańskiego. Fiasko arabskiej wiosny pokazuje, jak ważny dla szans demokratyzacji jest charakter dominującej religii. Nie jest zapewne przypadkiem, że w państwach, w których dominującą religią jest islam, demokratyzacja napotyka na szczególnie silne przeszkody.

Od niemal trzydziestu lat nie obserwujemy już nowych postępów demokracji w skali światowej. Zawiedli się ci komentatorzy, którzy pod koniec dwudziestego wieku i na początku obecnego głosili upadek komunizmu w skali światowej (Pipes 2008: 178). Chiny i inne komunistyczne państwa w Azji (a także Kuba) nie podzieliły losu ZSRR i tych państw europejskich, które znalazły się pod jego hegemonią w wyniku drugiej wojny światowej. Okazało się, że rację miał Zbigniew Brzezinski – przewidujący, że upadek „komunistycznej utopii” nie spowoduje załamania się Chin, lecz ich transformację i umocnienie pozycji mocarstwowej (Brzezinski 1993). Mamy zarazem do czynienia z regresem demokracji, zwłaszcza w państwach, gdzie system demokratyczny ustanowiony został stosunkowo niedawno. Równoległe z tym procesem nastąpiło wzmocnienie sił populistycznych i autorytarnych w kilku ważnych państwach demokratycznych, w tym w Stanach Zjednoczonych w okresie prezydentury Donalda Trumpa (2017–2021). Liczni obserwatorzy tego procesu zaczęli rozważać szanse przetrwania demokracji (Beyme 2028).

Źródła kryzysu demokracji

Przyczyny kryzysu demokracji w dwudziestym pierwszym wieku mają charakter globalny i nie mogą być sprowadzane do takich czy innych okoliczności szczególnych występujących w poszczególnych państwach. Zarazem jednak te szczególne, narodowo swoiste okoliczności mają znaczenie dla zrozumienia, dlaczego kryzys demokracji występuje silniej w niektórych państwach, a słabiej w innych.

Istotną przyczyną kryzysu demokracji jest załamanie się wiary w uniwersalną skuteczność neoliberalnej polityki ekonomicznej zastosowanej w wielu młodych demokracjach pod przemożnym wpływem takich instytucji jak Bank

Światowy. Neoliberalna polityka ekonomiczna prowadzi do ostrego wzrostu nierówności, co skutkuje pojawieniem się frustracji warstw uboższych, a nawet znacznej części warstw średnich – odczuwających to, co psychologowie nazywają względną deprywacją (Reykowski 2023: 10 i 11). Poczucie to stanowi podatną glebę do rodzenia się partii i ruchów populistycznych, łączących wrogość wobec elit i ich politycznych reprezentacji z kultem silnego przywództwa i z autorytarnym sposobem rządzenia. Zjawisko to ma uniwersalny charakter, ale występuje szczególnie silnie w państwach, które stosunkowo niedawno przyjęły liberalny model polityki gospodarczej (Koźmiński 2023: 41 i nn.). Zdaniem niektórych autorów lewicowych „nie da się poprawnie zrozumieć dzisiejszego prawicowego i zarazem autorytarnego populizmu bez krytycznego spojrzenia na system społeczno-ekonomiczny, wytwarzający ciągłe oraz postępujące nierówności” (Pierchalski i Rydliński 2017: 12).

Nie jest to jednak jedyną przyczyną rosnącej fali autorytarnego populizmu. Obok przyczyn społeczno-ekonomicznych istotną rolę grają tu nacjonalizm i rasizm. Obserwatorzy polityki amerykańskiej zwracają uwagę na to, że odpowiedzią na bezsporny postęp w zakresie praw mniejszości afroamerykańskiej jest wzrost rasistowskiego populizmu, szczególnie silnego w środowiskach ekonomicznie słabszych i wśród ludzi słabiej wykształconych (Klein 2020: 131 i 132). Nie jest zapewne przypadkiem, że Donald Trump wybrany został na prezydenta bezpośrednio po pierwszym Afroamerykaninie zasiadającym (przez dwie kadencje) w Białym Domu. Przynajmniej w części zawdzięczał on wybór frustracji rasistów, którzy nigdy nie zaakceptowali w pełni tego, że na czele państwa stał przez osiem lat syn Kenijczyka Barack Obama. Podobnie jak rasizm działa nacjonalizm. W wielu państwach autorytarni przywódcy nader często odwołują się do poczucia narodowej solidarności i przedstawiają swych przeciwników jako zagrożenie dla interesu narodowego – czy wręcz jako instrument w ręku obcych potęg. Poczucie rzeczywistej lub urojonej krzywdy doznanej przez własny naród ma stanowić argument na rzecz skupienia się wokół przywódcy gotowego krzywdę tę powetować. Władimir Putin, określający upadek ZSRR jako największą katastrofę geopolityczną i zapowiadający odbudowanie mocarstwowej pozycji Rosji, zyskuje tą drogą – jak wskazują sondaże – szerokie poparcie społeczne (Shestopal 2016: 379–384). W Stanach Zjednoczonych i w zachodniej Europie potężnym źródłem autorytarnego populizmu jest negatywna reakcja na masowy napływ imigrantów (Applebaum 2020: 131 i 132). W wielu pokolonialnych państwach afrykańskich podobną rolę odgrywają konflikty plemienne zakorzenione w podziałach starszych niż nowe państwa powstałe na podstawie dawnych podziałów kolonialnych, których granice najczęściej nie pokrywały się z podziałami etnicznymi. Postawy nacjonalistyczne i rasistowskie bywają także względnie trwałą pozostałością przeszłości. W dzisiejszej Polsce antysemityzm manifestowany przez niektórych polityków skrajnie prawicowej Konfederacji nie wynika z dzisiejszych

stosunków etnicznych, lecz jest wciąż żywym reliktem, pozostałością po znacznie potężniejszym i bardziej masowym antysemityzmie przedwojennej prawicy narodowej.

W wielu krajach na rzecz nowego autorytaryzmu działa też reakcja konserwatywnej części społeczeństwa na zmiany kulturowe – wyrażające się w dążeniach do zagwarantowania kobietom i mniejszościom seksualnym rzeczywistej równości – a także na procesy laicyzacji i osłabiania poparcia dla tradycyjnych wartości religijnych. Reakcja ta jest silnie skorelowana z takimi cechami, jak: wykształcenie, poziom zamożności, zamieszkiwanie w wielkich miastach czy też w ośrodkach wiejskich. Ponieważ jednak te cechy wiążą się również z różnicami ekonomicznymi, powstaje swoisty syndrom populistyczny, w którym wszystkie wymienione tu przyczyny poparcia dla populizmu i autorytaryzmu występują łącznie.

Połączenie tych podziałów prowadzi do wytwarzania się spolaryzowanej sceny politycznej, w której normalną w demokracji rywalizację idei i programów zastępuje bezkompromisowa wrogość. Dla przetrwania demokracji stanowi to śmiertelne zagrożenie. Istotą demokracji jest uregulowany konflikt, w którym wszyscy uczestnicy mają podstawy sądzić, że żadna przegrana nie jest ostateczna i że nie oznacza ona egzystencjalnego zagrożenia dla strony przegrywającej. Gdy polaryzacja polityczna osiąga wysoki poziom, takie oczekiwania stają pod znakiem zapytania. Rodzi się pokusa zmiany warunków gry, stworzenia sytuacji, w której utrata władzy stanie się niemożliwa. Na tym właśnie polega atrakcyjność autorytaryzmu dla jego zwolenników. Daje im on poczucie pewności i nienaruszalności osiągniętego sukcesu, co w wielu wypadkach staje się samosprawdzającą się prognozą.

Skala kryzysu demokracji

Kolejne analizy prowadzone przez takie ośrodki jak Freedom House w USA czy Economist Intelligence Unit w Wielkiej Brytanii pozwalają oszacować skalę regresu demokracji w obecnym stuleciu. Z tych dwóch ośrodków brytyjski wydaje mi się bardziej interesujący z uwagi na to, że uwzględnia podział państw na cztery (nie trzy) kategorie. W analizach prowadzonych przez Freedom House państwa podzielone są wedle następującej triady: całkowicie wolne, częściowo wolne i niewolne; Economist Intelligence Unit wyróżnia natomiast, jak wspomniano, cztery kategorie: pełne demokracje, skażone demokracje (*flawed democracies*), reżymy hybrydowe i reżymy autorytarne. Przedstawione wyniki dotyczą jedynie 167 państw, gdyż pominięto minipaństwa. Analizy prowadzone przez grono zaproszonych specjalistów obejmowały pięć obszarów: proces wyborczy, funkcjonowanie rządu, partycypację

polityczną, kulturę polityczną i wolności obywatelskie. Podstawą analizy były dane z sondaży opinii, głównie – choć nie wyłącznie – z World Values Survey (Economist Intelligence Unit [2023]).

Tegoroczny raport tego ośrodka odnotowuje nieznaczne pogorszenie stanu demokracji w skali światowej, a co najważniejsze – utrzymywanie się przewagi liczebnej państw niedemokratycznych nad demokratycznymi. W podziale na cztery kategorie państw ilustrują to następujące dane:

- ◆ pełne demokracje: 24 państwa skupiające 7.8% ludności świata;
- ◆ państwa skażonej demokracji: 50 państw i 37.6% ludności świata;
- ◆ reżymy hybrydowe: 34 państwa i 15.2% ludności świata;
- ◆ reżymy autorytarne: 59 państw i 35.3% ludności świata.

Do kategorii „skażonych demokracji” zaliczone zostały między innymi Stany Zjednoczone Ameryki oraz Indie. W obu tych państwach na pozycję w rankingu ujemny wpływ mają doświadczenia rządów dwóch autorytarnych przywódców: Donalda Trumpa (w latach 2017–2021) i Narendry Modiego (od 2014 roku)

Najwyżej z punktu widzenia stanu demokracji usytuowana grupa państw w pełni demokratycznych obejmuje głównie państwa Europy Zachodniej (z Norwegią na czele). Nie ma wśród nich żadnego z państw postkomunistycznych. Natomiast w grupie państw autorytarnych znajduje się większość państw powstałych z rozpadu ZSRR (w tym Federacja Rosyjska) i większość państw azjatyckich, w tym Chińska Republika Ludowa. Ujmując problem regionalnie, stwierdzić można, że systemy niedemokratyczne (hybrydowe lub autorytarne) dominują w Azji i Afryce, systemy demokratyczne natomiast w Europie, obu Amerykach i Oceanii.

Zeszlóroczna analiza stanu demokracji przeprowadzona została w drugim roku wojny rosyjsko-ukraińskiej. Analiza przeprowadzona przez Economist Intelligence Unit wskazuje na to, że stosunek do tej wojny jest dość wyraźnie skorelowany z systemem politycznym i poziomem zamożności. Rosyjską agresję potępiły państwa obejmujące tylko 16.1% ludności świata, ale dysponujące aż 61.2% GDP (Gross Domestic Product). Skłaniają się ku stanowisku Zachodu państwa zamieszkałe przez 20.3% ludności i dysponujące 9.3% światowego GDP. Neutralne wobec tego konfliktu pozostają państwa zamieszkałe przez 32.1% ludności świata i dysponujące 10.1% światowego GDP. Ku Rosji skłaniają się lub ją popierają państwa zamieszkałe przez 31.5 % ludności świata, ale dysponujące jedynie 19.4% światowego GDP (Economist Intelligence Unit: 31). Wśród państw popierających Rosję lub skłaniających się ku niej nie ma państw demokratycznych. Te ostatnie należą w większości do obu kategorii państw: potępiających rosyjską agresję lub przychylających się do stanowiska Zachodu. Wyłaniający się z tej analizy obraz sugeruje pogłębiający się konflikt światowy między demokratyczną i bogatą Północą i biedniejszym, niedemokratycznym Południem. Taki podział do pewnego stopnia przypomina

okres zimnej wojny, ale różni się od niego zasadniczo w jednej kwestii. Obecny konflikt międzynarodowy nie ma charakteru ideologicznego – niezależnie od ideologicznych i politycznych różnic między dwiema jego stronami. Nie idzie w nim o narzucenie świata własnej ideologii, lecz o interesy rywalizujących państw. Taki konflikt może trwać bardzo długo, gdyż mało prawdopodobne jest, by jedna ze stron zdołała odnieść w nim ostateczne zwycięstwo. Nie jest to perspektywa optymistyczna. Nie wynika z niej, że w tej światowej rywalizacji demokratyczna i bogata Północ musi zwyciężyć. Jest to konflikt na pokolenia. Jego wynik zależy będzie od jakości demokratycznego przywództwa (Wiatr 2022).

Przywództwo polityczne i nowy autorytaryzm

Systemy polityczne, wobec których stosuję termin „nowy autorytaryzm”, cechuje szczególna rola przywódców – inna niż tradycyjnych dyktatorów, ale także inna niż rola przywódców demokratycznych. Różnica między tymi dwoma rodzajami przywódców tkwi w ich systemach wartości i wynikających z tego różnic w sposobie sprawowania władzy. Uznanie, że władza pochodzi od obywateli i że ta wola musi wyrażać się w wolnych i uczciwie przeprowadzanych wyborach, respektowanie praw i wolności obywateli, uznanie ich równości wobec prawa, przestrzeganie zasady, że państwo ma obowiązek jednakowo sprawiedliwie traktować wszystkich swych obywateli – to podstawowe wartości przyświecające demokratycznym przywódcom. Przeciwnym takim przywództwem jest przywództwo autorytarne.

Brytyjski publicysta Gideon Rachman autorytarnemu przywództwu poświęcił ostatnio interesujące studium porównawcze (Rachman 2023). Uważa on, że Władimir Putin stał się wzorem i inspiracją dla pewnego typu przywódców politycznych obecnego stulecia, do których stosuje się angielski termin „strongman”. Termin ten jest trudno przetłumaczalny, gdyż nie idzie tu po prostu o „silnych przywódców”. W poprzednim stuleciu mieliśmy do czynienia z bardzo silnymi przywódcami, którzy jednak we wzorowy sposób funkcjonowali w systemach demokratycznych. Winston Churchill był przywódcą charyzmatycznym, w wielkim stopniu kształtującym historię, ale nie był autokratą (Kavanagh 1974). Podobnie Charles de Gaulle, nie bez powodu porównywany do brytyjskiego premiera, z którym połączyły go wojenne losy (Kersaudy 1982). Większość przywódców, w odniesieniu do których Rachman używa określenia „strongman”, stanowią ludzie dążący (bardziej lub mniej skutecznie) do ustanowienia władzy osobistej kosztem demokratycznych zasad i instytucji, w ramach których przyszło im działać. Rachman wymienia jednak w tym kontekście także Borisa Johnsona, Donalda Trumpa, Binjamina

Netanjahu, Angelę Merkel i Emmanuela Macrona, którzy władzę sprawowali lub sprawują w ramach systemów demokratycznych. Z tej piątki tylko Trump w pełni zasługuje na miano przywódcy autorytarnego, gdyż tylko w jego wypadku można zasadnie mówić o podejmowanych przez prezydenta – zresztą bez powodzenia – próbach wyłamania się z ram porządku konstytucyjnego.

Silny przywódca nie musi być przywódcą autorytarnym. Charles de Gaulle swoją niezgodę na postanowienia konstytucji Czwartej Republiki, nadmierne jego zdaniem ograniczające uprawnienia prezydenta, zmanifestował rezygnacją ze stanowiska, a nie zamachem stanu. Gdy zaś wrócił do władzy (w maju 1958 roku – w obliczu buntu wojska w Algierii), przeprowadził zmianę konstytucji, ale uczynił to w ramach i na gruncie prawa. Jedenaście lat później, po przegranym referendum, ustąpił ze stanowiska prezydenta republiki. Tak nie postępują dyktatorzy.

Przywódca autorytarny to taki przywódca, który otwarcie łamiąc lub nagiągając normy konstytucyjne, dąży do ustanowienia rządów osobistych. Przewzorami dla autorytarnych przywódców byli Oliver Cromwell i Napoleon Bonaparte, do których starali się upodobnić dyktatorzy – najczęściej wojskowi – dwudziestego wieku. W obecnym stuleciu autorytarny przywódca dochodzi do władzy najczęściej w wyniku wygranych wyborów i jest w stanie odnawiać tak uzyskany mandat polityczny w drodze kolejnych wyborów. Nie musi ich fałszować, choć sprawując autorytarnie władzę, stwarza mechanizmy powodujące, że rywalizacja wyborcza jest mniej lub bardziej skażona przez ingerencję administracji państwowej oraz podporządkowanych rządowi środków masowego przekazu.

Taki rodzaj przywództwa politycznego jest charakterystyczny dla systemów „nowego autorytaryzmu”. Systemy te w większym lub mniejszym stopniu zachowują zewnętrzne cechy demokracji, różnią się wszakże od systemów demokratycznych przede wszystkim tym, w jaki sposób sprawowana jest władza. Wzbierająca w dwudziestym pierwszym wieku fala nowego autorytaryzmu kryje swą istotę za fasadą demokratycznych instytucji, jednak leżący u jej podstaw system wartości powoduje, że nowy autorytaryzm nie jest odmianą demokracji, lecz jej zaprzeczeniem. Dlatego zrozumienie istoty tego zjawiska wymaga wyjścia poza ramy analizy prawnokonstytucyjnej. Wymaga wnikliwego wejrzenia w dominujący system wartości i obserwacji sposobu, w jaki działa władza państwowa.

Polska – wypadek szczególny

Jeszcze niedawno Polska zaliczana była – nie bez racji – do grupy państw, w których kształtował się system autorytarny nowego typu. Nie wynikało

to po prostu z tego, że do władzy doszła (w 2015 roku) partia o dość wyraźnie zarysowanym prawicowym profilu ideologicznym, ale z tego, jakie zmiany prawne i polityczne partia ta wprowadzała po zdobyciu władzy. Gdy ta sama partia sprawowała władzę po raz pierwszy (w latach 2005–2007), nawet jej polityczni przeciwnicy nie zarzucali jej odchodzenia od zasad demokratycznego państwa prawa. Nie było po temu powodów.

W pierwszych latach obecnego stulecia panowało w Polsce przekonanie, że demokratyczna transformacja – zapoczątkowana kompromisem okrągłego stołu, kontestowanymi wyborami 1989 roku i powstaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego – okazała się narodowym sukcesem. Takie były między innymi konkluzje zespołowych analiz przeprowadzonych przez ówczesny Zakład Socjologii Polityki Uniwersytetu Warszawskiego (Wiatr, Raciborski, Bartkowski, Frątczak-Rudnicka, Kiliński 2003; Raciborski i Wiatr 2005). Pozytywnie oceniali odrodzenie się polskiej demokracji obserwatorzy zagraniczni, między innymi oksfordzki politolog (a w młodości powstaniec warszawski) Zbigniew A. Pełczyński (Pełczyński 2007). Przez kilkanaście pierwszych lat Trzeciej Rzeczypospolitej podziały polityczne miały przede wszystkim historyczny charakter, co w terminologii socjologii polityki zostało nazwane „podziałem postkomunistycznym” (Grabowska 2004). Podział ten nie odzwierciedlał interesów społeczno-ekonomicznych, lecz wynikał z różnych doświadczeń życiowych i przekonań ideologicznych.

„Podział postkomunistyczny” przestał określać polską scenę polityczną w 2005 roku, gdy zakończenie dziesięcioletniej prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego i druzgocząca klęska Sojuszu Lewicy Demokratycznej w wyborach parlamentarnych otworzyły drogę do zasadniczo innego ukształtowania sceny politycznej. To w tym czasie pojawiło się w retoryce Prawa i Sprawiedliwości odwołanie do podziału na „Polskę liberalną” i „Polskę solidarną”. Ten nowy podział okazał się znacznie trwalszy i głębiej sięgający niż dawny „podział postkomunistyczny”.

Nowy podział polityczny ma głębokie korzenie socjologiczne. Występująca pod hasłem „Polski solidarnej” prawicowa partia „Prawo i Sprawiedliwość” przejęła większą część elektoratu socjalnego, który odszedł od socjaldemokratycznej lewicy, a także od Polskiego Stronnictwa Ludowego – niebędącego już głównym reprezentantem wsi polskiej. Zarazem jednak partia PiS stała się najbardziej wyrazistym reprezentantem konserwatywnie rozumianych „wartości chrześcijańskich”. Trzonem drugiej strony podziału politycznego stała się Platforma Obywatelska, której głównym oparciem są wyborcy lepiej wykształceni, zamożniejsi i mieszkający w miastach, zwłaszcza wielkich. Ten socjologiczny podział utrzymał się przez wszystkie następne lata i znalazł kolejne potwierdzenie w październikowych wyborach parlamentarnych 2023 roku. W zeszłorocznych wyborach Zjednoczona Prawica uzyskała (według danych z sondaży prowadzonych przed lokalnymi wyborczymi przez Pracownię

Badań Społecznych) największe poparcie wśród wyborców mających powyżej 60 lat, mieszkańców wsi i ludzi z wykształceniem podstawowym lub średnim. Koalicja Obywatelska, a także lewica uzyskały największe poparcie wśród ludzi z wyższym wykształceniem i mieszkańców dużych miast. Taki podział socjologiczny wydaje się trwałą cechą polityki polskiej.

Samo istnienie tego podziału nie przesądzało jeszcze o tym, jaki kształt przyjmie polski system polityczny. W latach 2005–2007, gdy po raz pierwszy Prawo i Sprawiedliwość było trzonem koalicji rządzącej, nie doszło do istotniejszych zmian w sposobie funkcjonowania państwa. Rozpad ówczesnej koalicji i wcześniejsze wybory na osiem lat odsunęły PiS od władzy. Sprawująca władzę koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego kontynuowała liberalny kierunek polityki gospodarczej, płacąc za to zmniejszającym się poparciem społecznym. Podwójne – prezydenckie i parlamentarne – wybory 2015 roku przyniosły w konsekwencji zasadniczą zmianę i na osiem lat oddały władzę blokowi politycznemu zbudowanemu wokół Prawa i Sprawiedliwości.

Istotną cechą tego okresu było to, że program społeczno-ekonomiczny „Polski solidarniej” nie był jedynym wyznacznikiem polityki nowego rządu. Drugim – z czasem coraz bardziej znaczącym – kierunkiem polityki PiS był wyraźny zwrot w kierunku upartyjnienia wszystkich struktur państwowych, w tym wymiaru sprawiedliwości, publicznego radia i telewizji, policji i służby dyplomatycznej. Zmiany w tych obszarach przeprowadzano zazwyczaj drogą ustawową, czemu sprzyjała życzliwa wobec tych zmian postawa prezydenta Andrzeja Dudy. Konsekwencją tak prowadzonej przebudowy państwa był wyraźny dryf Polski w kierunku systemu autorytarnego. Odnotowywali to nie tylko ludzie związani z ówczesną opozycją, lecz także obserwatorzy zagraniczni (Rachman 2023: 157–162; Beyme 2018: 39).

Autorytarna zmiana polityczna w Polsce miała jednak pewne cechy szczególne, powodujące, że w porównaniu z takimi ugruntowanymi systemami autorytarnymi, jak węgierski, turecki (czy tym bardziej rosyjski) – należało ją uznać za wersję łagodniejszą albo za wersję niedokończoną. Opozycja była w Polsce silniejsza niż w innych państwach autorytarnych, utrzymały się silne niepubliczne środki przekazu, nie został doprowadzony do końca proces upartyjnienia wymiaru sprawiedliwości. Nie było więźniów politycznych. W Polsce tworzył się system autorytarny, ale przedsięwzięcie to nie zostało doprowadzone do końca. Nierozstrzygalne pozostaje pytanie, czy taki niepełny autorytaryzm z biegiem czasu coraz bardziej upodobniałby się do modelu węgierskiego, którego miał być odpowiednikiem.

Zarazem jednak polską wersję nowego autorytaryzmu cechował szczególnie silnie akcentowany konserwatyzm. Polska jest jedynym (poza Maltą) państwem europejskim, w którym obowiązuje niemal całkowity zakaz przerywania ciąży, zaostrzony w 2000 roku z inicjatywy posłów Prawa i Sprawie-

dliwości przez podporządkowany tej partii Trybunał Konstytucyjny. Masowy ruch protestu w tej sprawie w znaczący sposób przyczynił się do utraty przez PiS władzy. Zaostrzenie zakazu aborcji było zapewne nie tylko skutkiem konserwatyizmu elity Prawa i Sprawiedliwości, lecz także kalkulacji politycznej obliczonej na wzmocnienie poparcia udzielanego tej partii przez hierarchię kościelną. Okazało się to jednak politycznym błędem, gdyż skutkowało masowym ruchem protestu i bezprecedensową mobilizacją przeciwników politycznych.

Polskie wybory parlamentarne 2023 roku stanowią interesujący wyjątek w niedługiej historii nowego autorytaryzmu. Po raz pierwszy zdarzyło się, że populistyczna partia przez dwie pełne kadencje sprawująca władzę została od niej odsunięta werdyktem wyborczym. Ten werdykt wyborczy potwierdzony został przez wybory samorządowe w kwietniu 2024 roku. W ich wyniku demokratyczna koalicja zdobyła władzę w dwunastu sejmikach wojewódzkich i w niemal wszystkich wielkich i dużych miastach. Zjednoczona Prawica zachowała dość silną pozycję – zwłaszcza w południowo-wschodniej Polsce – ale jej szanse na powrót do władzy wydają się odległe. W innych państwach niejednokrotnie los taki był udziałem partii lub polityków sprawujących władzę przez jedną tylko kadencję, ale w miarę wydłużania się okresu sprawowania władzy przez autorytarnych przywódców szanse jej utrzymania rosły. Nie jest to zależność przypadkowa. Autorytarni przywódcy sprawujący władzę zmieniają na swoją korzyść reguły gry, co w miarę upływu czasu powoduje zabetonowanie sceny politycznej. Doświadczenie Polski jest ważne dlatego, że pokazuje możliwość innego biegu wydarzeń.

Abstrakt

Po trzeciej fali demokracji – pod koniec XX wieku – nastąpił ogólnoświatowy kryzys demokracji. Są trzy najważniejsze aspekty tego kryzysu: 1) utrzymywanie się niedemokratycznych reżimów, w tym rządów partii komunistycznych w Chinach, na Kubie, w Laosie, Korei Północnej i Wietnamie, 2) pojawienie się silnych prawicowych partii populistycznych w kilku zachodnich demokracjach, 3) pojawienie się nowych autorytarnych reżimów w większości byłych republik radzieckich oraz w kilku państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Azji i Afryki. W 2023 roku większość państw została sklasyfikowana jako niedemokratyczne. Wybory w Polsce z października 2023 roku wskazują jednak, że trend nowego autorytaryzmu jest odwracalny.

Słowa kluczowe: autorytaryzm, demokracja, wybory, przywództwo, populizm.

BIBLIOGRAFIA

Applebaum Anne (2020), *Zmierzch demokracji. Zwodniczy powab autorytaryzmu*, Warszawa: Wydawnictwo Agora [wyd. amer. *Twilight of Democracy: The seductive lure of authoritarianism*, 2020].

Beyme Klaus von (2018), *From Post-Democracy to Neo-Democracy*, Cham: Springer International Publishing AG.

Brzezinski Zbigniew (1993), *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*, New York: Charles Scribner's Sons.

Economist Intelligence Unit (2023), *Democracy Index 2023: Age of conflict*, London: The Adelphi.

Grabowska Mirosława (2004), *Podział postkomunistyczny: Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

Huntington Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press.

Kavanagh Dennis (1974), *Crisis, Charisma and British Political Leadership: Winston Churchill as the Outsider*, London-Beverly Hills: Sage Publications.

Kersaudy François (1982), *De Gaulle et Churchill*, Paris: Plon.

Klein Ezra (2020), *Why We're Polarized*, New York: Avid Reader Press.

Koźmiński Andrzej K. (2023), *Przywództwo w warunkach radykalnej niepewności*, „Studia Socjologiczno-Polityczne”, 2, 19.

Pełczyński Zbigniew (2007), *Polska droga od komunizmu: refleksje nad historią i polityką 1956–2006*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

Pierzchalski Filip, Rydliński Bartosz, red. (2017), *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*, Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung i Centrum im. Ignacego Daszyńskiego.

Pipes Richard (2008), *Komunizm*, Warszawa: Świat Książki [wyd. amer. 2001].

Rachman Gideon (2023), *Nowy autorytaryzm: polityka strachu*, Łódź: Oficyna Wydawnicza READ ME [oryg. ang. *The Age of the Strongman*, 2022].

Raciborski Jacek, Wiatr Jerzy J. (2005), *Demokratie in Polen: Elemente des politischen Systems*, Opladen: mVerlag Barbara Budrich.

Reykowski Janusz (2023), *Populizm jako choroba demokracji*, „Nauka”, 3.

Shestopal Elena (2016), *New Trends in Russian Political Mentality. Putin 3:0*, Lanham-Boulder-New York-Toronto: Lexington Books.

Wiatr Jerzy J., Raciborski Jacek, Bartkowski Jerzy, Frątczak-Rudnicka Barbara, Kilias Jarosław (2003), *Demokracja polska 1989–2003*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

Wiatr Jerzy J. (2022), *Political Leadership Between Democracy and Authoritarianism: Comparative and Historical Perspectives*, Opladen-Berlin-Toronto: Verlag Barbara Budrich.



Urszula Staškiewicz*

Kaitseliit – estońska organizacja cywilna działająca na rzecz obronności państwa i bezpieczeństwa ludności

[Kaitseliit – Estonian Civilian Organization Working for State Defence and Population Security]

Abstract

This publication is the result of research into the functioning of the Estonian Defense League – a volunteer organization operating under the Estonian Defense League Act. The research used qualitative methods-interviews with experts from academic centers (University of Tartu and Baltic Defence College) and with representatives of the Estonian Defense League (EDL). Non-reactive research – the content analysis method and the method of analyzing existing statistical data were also used.

The article includes characteristics of the organization, including its structure and assigned tasks for state defense and security, as well as the genesis of its establishment and the values that guide it.

Keywords: Kaitseliit, Estonia, national defense, national security.

Estońska Liga Obrony („Kaitseliit” – ang. Estonian Defence League [EDL]) jest ochotniczą, zorganizowaną militarnie – wyposażoną w broń i po przeszkoleniu wojskowym – organizacją obrony narodowej działającą przy Ministerstwie Obrony Narodowej. Ma osobowość prawną i wykonuje zadania przypisane jej na mocy ustawy o Estońskiej Lidze Obrony¹. Celem Kaitseliit jest zwiększenie gotowości narodu do obrony niepodległości i porządku konstytucyjnego Estonii, odwołujące się do chęci obrony ojczyzny przez jej obywateli i ich inicjatywy w takich działaniach. Jest organizacją nie tylko ochotniczą, ale również bezpartyjną – działalność polityczna partii politycznych i innych stowarzyszeń politycznych oraz ich przedstawicieli jest w niej zabroniona.

* **Urszula Staškiewicz** – dr nauk społecznych w dyscyplinie nauk o obronności, absolwentka socjologii (UW) i prawa, adiunkt EWSPA; ORCID: 0000-0001-8321-8088; email: ustaskiewicz@ewspa.edu.pl.

¹ The Estonian Defence League Act passed 28.02.2013 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521032014005/consolidate> [dostęp: 18.12.2023].

Niniejsza publikacja jest wynikiem badań przeprowadzonych w Estonii przez autorkę podczas odbywania stażu naukowego w Estonii („Scholarships for international students, researchers and academic staff”²). W badaniach korzystano z metod jakościowych – przeprowadzono wywiady z ekspertami z ośrodków naukowych (University of Tartu oraz Baltic Defence College) oraz z przedstawicielami Estońskiej Ligi Obrony. Korzystano także z badań niereaktywnych: zastosowano metodę analizy treści (analiza aktów prawnych regulujących zasady funkcjonowania EDL oraz analiza informacji zamieszczanych na oficjalnych stronach internetowych) oraz metodę analizy istniejących danych statystycznych (skorzystano z danych pochodzących ze statystyk udostępnianych przez EDL oraz przez Urząd Danych Statystycznych Estonii – Statistics Estonia)³.

Geneza EDL

Estonia jako niepodległe państwo została proklamowana 24 lutego 1918 roku. W tym samym roku powstała Liga Obrony. Była to organizacja samoobrony powstała z Organizacji Obrony Obywatelskiej⁴. W 1924 roku miał miejsce zamach stanu zorganizowany przez Komunistyczną Partię Estonii oraz bolszewików, opłacany i wspierany sprzętem (m.in. bronią i amunicją) przez Związek Radziecki; celem zamachu było obalenie rządu Republiki Estonii i ustanowienie w Estonii reżimu komunistycznego. W trakcie walk zginęło kilkudziesięciu cywilów i członków sił rządowych (współcześnie, dla upamiętnienia tamtych wydarzeń 1 grudnia został ustanowiony Dzień Bezpieczeństwa Wewnętrznego). Komunistyczny pucz, który miał wówczas miejsce, rozwiał wszelkie wątpliwości co do kwestii pilnego powołania Ligi Obrony. Rozpoczął się okres intensywnego rozwoju formacji powołanej na potrzeby realizacji zadań obrony narodowej. W 1927 roku utworzono Naiskodukaitse (ang. Women’s Home Defence; Kobieta Obrona Kraju) – organizację zajmującą się przygotowaniem obronnym kobiet. W kolejnym roku w skład Ligi Obrony włączono organizację harcerską Noored Kotkad (Young Eagles).

Rok 1927 przyniósł także zmianę w edukacji w zakresie strzelectwa. Prowadzenie ćwiczeń strzeleckich było do tej pory ograniczone ze względu na brak dostępnych strzelnic. Budowa nowych strzelnic opierała się na założeniu, że

² <https://harno.ee/en/scholarships-and-grants/scholarships-studying-and-working-estonia/scholarships-international> [dostęp: 05.04.2023].

³ Podział metod zaproponowany przez Earla Babbiego – zob. E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa, 2004.

⁴ Estonian Defence Forces. History. The period of national military units: 1917-1918; <https://mil.ee/en/defence-forces/history-of-the-defence-forces/> [dostęp: 10.11.2023].

dotarcie na strzelnicę nie powinno zająć członkowi Ligi Obrony więcej niż godzinę. Do 31 marca 1932 r. członkowie Ligi Obrony dysponowali 650 strzelnicami⁵.

W 1940 roku Estonia ponownie utraciła niepodległość, Liga Obrony została rozwiązana, a okupacja kraju trwała przez kolejne pół wieku, aż do upadku Związku Radzieckiego. Estońska Liga Obrony została ponownie powołana do życia w lutym 1990 roku, czyli 18 miesięcy przed proklamowaniem przez Estonię niepodległości, a 28 kwietnia 1992 roku Liga Obrony została włączona do Sił Obronnych jako organizacja obrony narodowej.

Struktura i zadania EDL

Kaitseliit jest prawnym następcą Ligi Obrony, organizacji powstałej 11 listopada 1918 roku (przekształconej z niemieckiej Bürgerwehry Omakaitse [Obywatelskiej Organizacji Obrony]), która w wojnie o niepodległość wykonywała zadania gwardii narodowej⁶.

Estońską Ligę Obrony tworzą jej członkowie. Uczestnictwo oparte jest na dobrowolności. Składa się z ochotników, wolontariuszy, którzy nie pobierają wynagrodzenia za swoją aktywność, a nawet są zobowiązani do zapłaty 1 EUR miesięcznie składki członkowskiej. Regulamin EDL przewiduje cztery rodzaje członkostwa:

1. Aktywny członek – musi być obywatelem Estonii.
2. Członek wspierający – może nim być każdy (w tym cudzoziemiec), kto chciałby wnieść swój wkład w EDL.
3. Członek honorowy – wybrany w uznaniu dotychczasowych działań i wkładu w funkcjonowanie EDL.
4. Członek młodzieżowy – osoby w wieku 7–18 lat.

Wraz z aneksją Krymu zmieniła się globalna dynamika bezpieczeństwa, w wyniku czego w Estonii znacząco wzrosła rekrutacja do EDL⁷. Obecnie do EDL należy około 1% Estończyków. Liczba członków EDL z podziałem na rodzaje formacji na koniec 2019 roku:

⁵ The Estonian Defence League between two wars, <https://www.kaitseliit.ee/en/between-two-wars> [dostęp: 11.11.2023].

⁶ Estonian Defence League, https://military-history.fandom.com/wiki/Estonian_Defence_League [dostęp: 09.11.2023].

⁷ Estonian Defence League – The Kaitseliit – Strong In Defence, Story by SHAPE Public Affairs Office, <https://shape.nato.int/news-archive/2019/estonian-defence-league-the-kaitseliit-strong-in-defence-> [dostęp: 24.10.2023].

Tab.

Nazwa formacji	Liczba członków
Kaitseliit (EDL)	14 919
Naiskodukaitse (Womens Def. Org.)	2 681
Noored Kotkad (Young Eagles)	3 671
Kodutütred (Home Daughters)	4 050
SUMA:	25 321

Źródło: Estonian Defence League⁸.

Estońska Liga Obrony to cztery główne formacje:

1. Kaitseliit (EDL),
2. Naiskodukaitse (Womens Def. Org.),
3. Noored Kotkad (Young Eagles),
4. Kodutütred (Home Daughters).

Każda z powyższych formacji przewidziana jest dla innego typu członka, w zależności od wieku, płci, możliwości oraz zainteresowań. Zostały one stworzone w taki sposób, aby każdy obywatel mógł wstąpić w szeregi EDL zgodnie ze swoimi predyspozycjami. I dlatego jeśli ktoś np. nie czuje się dobrze w mocno zmilitaryzowanych formacjach, może wspierać system obronny Estonii w formacjach EDL nastawionych na sport i aktywizację społeczną, a tym samym działać na rzecz swojego kraju, nie zmuszając się do udziału w operacjach obronnych.

Kaitseliit to główna formacja EDL. Ma najwięcej członków i jest najbardziej zmilitaryzowana. Powstała jako pierwsza i często utożsamiana jest z Estońską Ligą Obrony jako całością. Składa się z jednostek męskich i żeńskich, jednak jest to podział na czas pokoju. W czasie wojny zanika część różnic pomiędzy jednostkami męskimi i żeńskimi. Wszystkie są wtedy w dyspozycji dowódcy i przypisane do zadań – niezależnie od płci, zależnie zaś od umiejętności i predyspozycji.

Naiskodukaitse (Women`s Voluntary Defence Organization) to organizacja skierowana głównie do kobiet, ale mężczyźni również mogą być jej członkami. Każdy członek przechodzi szkolenie wstępne (obejmujące wprowadzenie organizacyjne, szkolenie medyczne, zagadnienia zdobywania wyżywienia w terenie oraz podstawowe szkolenie wojskowe), a następnie wybiera dodatkowe kursy w zależności od wybranej specjalizacji: może uprawiać sport, brać udział w działaniach wojskowych albo w wydarzeniach społecznych. Szkolenie i działalność organizacyjna członkiń ma na celu wsparcie działań Kaitseliit oraz sprawienie, by każda członkini mo-

⁸ Dane uzyskano mailowo od przedstawicieli EDL.

gła odegrać rolę w rozwoju obrony narodowej i ogólnej poprawie kondycji obronnej społeczeństwa.

Zadania Naiskodukaitse:

1. Wspieranie EDL w obronie niepodległości Estonii i jej porządku konstytucyjnego.
2. Szerzenie poglądów patriotycznych i pogłębianie uczuć narodowych wśród Estończyków, w tym zwiększanie wśród obywateli chęci do aktywnej obrony ojczyzny.
3. Szkolenie członków w zakresie ich specjalizacji i rozwijanie ich zdolności do radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych.
4. Zwiększenie aktywności kobiet i docenienie ich roli w społeczeństwie.
5. Oferowanie swoim członkom i innym osobom możliwości szkoleń w celu zwiększenia codziennego bezpieczeństwa ludzi i docenienia przyjaznego dla środowiska stylu życia.

Noored Kotkad (Young Eagles) oraz Kodutütred (Home Daughters) to formacje przeznaczone dla osób w wieku 7–18 lat. Ich działania koncentrują się na sześciu obszarach. Są to: umiejętności orientacji i przetrwania z dala od cywilizacji (udział w grach terenowych, rajdach, biegach na orientację, grach zespołowych, zdobywanie żywności w lesie), aktywność sportowa, obrona narodowa, bezpieczeństwo (szczególnie dotyczące życia codziennego), edukacja historyczna oraz edukacja patriotyczno-obywatelska. Organizowane dla tej grupy zajęcia to głównie wędrowki przyrodniczo-proekologiczne, obozy sportowe z elementami survivalu i konkursy wiedzy. Uczą się także alfabetu fonetycznego NATO, korzystania z różnego rodzaju urządzeń komunikacyjnych i podstaw strzelectwa. Strzelectwo dozwolone jest dla członków od 12. roku życia, ale nie jest ono obowiązkowe, a ćwiczenia odbywają się tylko na strzelnicach sportowych i z użyciem broni sportowej. Osoby powyżej 16. roku życia, które przeszły szkolenie z bronią sportową, mogą dostać zgodę na udział w szkoleniu organizowanym w innym miejscu i przy użyciu innej broni, jednak takie przypadki są rozpatrywane indywidualnie. W skali całej Estonii więcej dziewcząt niż chłopców należy do tych formacji, ale w podziale na regiony wygląda to różnie. W regionie Tartu jest tyle samo dziewcząt i chłopców, tj. po 300 w każdej z formacji.

EDL składa się z 15 dystryktów podzielonych na cztery regiony (Północno-Wschodni, Północny, Południowy i Zachodni). Każdy region ma swój sztab dowódczy (HQ): Północno-Wschodni w mieście Viru, Północny w Tallinie, Południowy w Tartu, a Zachodni w Pärnumaa. EDL ma także specjalną jednostkę – przygotowaną do przeciwdziałania cyberatakami – oraz swoją uczelnię.

Każdy z dystryktów, w zależności od sytuacji w kwestii bezpieczeństwa oraz konkretnych potrzeb, ma wyznaczone indywidualne zadania. Różnią się one w zależności od tego, czy EDL funkcjonuje w okresie pokoju, czy też podczas kryzysu (wojny). Na czas COMBAT/WAR TIME struktura i zadania są bowiem

inne niż na PEACE TIME. Dla przykładu dystrykt Sakala (w regionie Południowym) ma następujące zadania:

1. W czasie pokoju: wspieranie policji i służb ratunkowych (operacje policyjne, walka z pożarami, poszukiwanie zaginionych osób itp.),
2. Zabezpieczenie miejscowej ludności i terytorium w czasie kryzysu (wojny):
 - a) formowanie jednostek,
 - b) zabezpieczanie obiektów,
 - c) kontrolowanie pojazdów (VCP/Transport Control Patrol).
3. Prowadzenie operacji obronnych w czasie kryzysu (wojny) – we współpracy z Estońskimi Siłami Obrony.

Zadania wyznaczane są również w zależności od formacji. Organizacja kobieca otrzymuje te związane z ewakuacją ludności cywilnej, aprowizacją oraz współpracą cywilno-wojskową, Kaitseliit odpowiada natomiast za formowanie grup bojowych. Jednak należy mieć na uwadze, że podczas przeformowania na działanie WAR TIME zmienia się struktura podziału, na przykład można otrzymać przeniesienie do działu Cyberbezpieczeństwa EDL – niezależnie od tego, czy jest się członkiem Kaitseliit, czy Naiskodukaitse.

Lista zadań, które system obronny Estonii przypisuje EDL, jest długa i zależna od formacji oraz sytuacji bezpieczeństwa (czas pokoju, czas kryzysu lub wojny).

Czas pokoju: szkolenia militarne i niemilitarne, budowanie „team spirit“, integracja, promowanie sportu i zdrowego trybu życia, edukacja historyczno-patriotyczna, wspieranie służb podczas akcji poszukiwawczych (zaginięni w lesie – co częste w Estonii, szczególnie w sezonie grzybobrania), treningi z przedstawicielami służb mundurowych (policja, straż pożarna).

Kryzys: wsparcie policji (m.in. wspólne patrole), kontrolowanie pojazdów (Transport Control Patrol – VCP), wspieranie akcji ratunkowych, informowanie o zagrożeniu (część ekspertów uważa, że nieefektywny system alarmowy, z jakim mamy do czynienia w Estonii, wymaga niezbędnego wsparcia EDL w zakresie informowania o zagrożeniach), pomoc humanitarna (dostarczanie żywności, wsparcie w takich sytuacjach, jak np. masowy napływ uchodźców).

Wojna: wsparcie logistyczne, wsparcie wojska w ramach obrony terytorialnej (które ma dać czas wojskom zawodowym na dotarcie do miejsca walk), ochrona cywilów do czasu przybycia sił obrony, walka niekonwencjonalna, cyberobrona.

Finansowanie

Podczas dorocznych treningów z rezerwistami członkowie EDL otrzymują 40 EUR dziennie żołądu (tyle samo, co żołnierze rezerwy biorący udział w szko-

leniu). Mogą otrzymać także zwrot kosztów dojazdu (do 44 EUR – dane za rok 2022). Posiłki oraz miejsca noclegowe (czasem jest to kampus EDL, czasem namiot w lesie) zapewniają organizatorzy szkolenia, a finansuje MON. W poprzednich latach była także możliwość otrzymania służbowych telefonów, ale ten wydatek ograniczono do minimum. Obecnie trwa dyskusja, czy należałoby wypłacać dodatkowe wynagrodzenia za udział w szkoleniu i czas na nie przeznaczony (część osób musi brać urlopy w pracy), jednak wciąż przeważają głosy, że członkostwo jest dobrowolne, a działalność opiera się na cechach wolontariatu.

Za wykonywanie bardziej odpowiedzialnych działań również nie wypłaca się wynagrodzenia. Liderzy grup dziecięcych czy młodzieżowych nieodpłatnie prowadzą (w każdy weekend lub co drugi) spotkania i treningi członków formacji. Wyjeżdżają także na letnie i zimowe obozy, gdzie na zasadzie wolontariatu są opiekunami – trenerami. W roku 2022 tylko jedna osoba w dystrykcie miała stały kontrakt (umowę o pracę) i pobierała pensję za pracę na rzecz grup dziecięco-młodzieżowych.

Należy jednak mieć na uwadze fakt, że brak stałej pensji dotyczy tylko członków wolontariuszy; inna jest zaś sytuacja członków będącymi równocześnie żołnierzami z służbie czynnej. Takie osoby otrzymują bowiem stałe wynagrodzenie, jednak nie jest ono *sensu stricto* za pracę w EDL, ale za pracę na rzecz MON, czyli za wykonywanie zadań przypisanych konkretnemu żołnierzowi zawodowemu.

Członkowie EDL, zgodnie z art. 54 ustawy o Estońskiej Lidze Obrony⁹, mogą również otrzymywać prezenty za swoją pracę. Jednak w praktyce są to drobne upominki przyznawane zwykle w okresie świątecznym (np. paczki bożonarodzeniowe), a ich wartość nie przekracza w większości przypadków 100 EUR.

Infrastruktura oraz sprzęt

Jako baza szkoleniowa oraz operacyjna dystrykty mają do dyspozycji odpowiednią infrastrukturę oraz sprzęt. Dla przykładu dystrykt Sakala dysponuje siedzibą oddaną do użytku w 2016 roku, w której skład wchodzi: biura dla stałych pracowników, trzy sale szkoleniowe (każda na 32 osoby), 4 mieszkania, strzelnica wewnętrzna (trzy linie, 50 metrów, do broni 9 mm), zbrojownia, kuchnia, siłownia oraz sauna. Dodatkowo do dyspozycji są dwie strzelnice zewnętrzne (jedna w odległości 20 kilometrów, a druga 50 km od siedziby dystryktu). Broń, na której trenują w dystrykcie Sakala, to m.in. pistolet HK USP 9 mm, szwedzki pistolet maszynowy 9×19 mm (Carl Gustaf M/45), granatnik

⁹ Ustawa o Estońskiej Lidze Obrony; <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521032014005/consolide> [dostęp: 24.10.2023].

Carl-Gustaf M2 84 mm, karabin samopowtarzalny AK-4 7,62 mm i moździerz M252 Mortar 81 mm. Dystrykt ma ponadto swoje pojazdy, m.in.: MB GD 250, MB UNIMOG, DAF YAK 4440 i VOLVO 131.

Sprzęt do wykonywania przypisanych zadań obronnych EDL otrzymuje najczęściej od wojska, ale zdarzają się sytuacje, że dystrykty zakupują go bezpośrednio od dostawców za pieniądze otrzymane na swoje funkcjonowanie od MON; jednak jest to wtedy sprzęt dostępny dla osób cywilnych, gdyż asortyment oznaczony jako wojskowy (np broń automatyczna) może być jedynie przekazany od wojska, a EDL nie ma uprawnień do jego zakupu.

Szkolenia

Głównym celem członków EDL jest wzmocnienie – oparte na zasadach dobrowolności i własnej inicjatywy – gotowości narodu do obrony niepodległości Estonii i jej konstytucyjnego porządku. Dlatego do ich zadań należą szkolenia (militarne i niemilitarne), uczestniczenie w ceremoniach patriotyczno-historycznych oraz aktywność sportowa i integracja społeczna.

Członkowie EDL muszą uczestniczyć w ćwiczeniach co najmniej 48 godzin rocznie. Szkolenie organizowane jest zwykle w weekend, aby każdy mógł wziąć udział w zajęciach (członkowie EDL to cywile, zwykli obywatele, którzy na co dzień pracują w swoich zawodach). Raz w roku odbywają się także szkolenia z rezerwistami, które trwają od trzech do siedmiu dni. Udział w takim szkoleniu wlicza się do ogólnej puli liczby godzin szkolenia w danym roku.

Rezerwistów i członków EDL szkolą najczęściej żołnierze zawodowi w służbie czynnej, którzy nie są częścią EDL, jednak w wyjątkowych sytuacjach również członkowie EDL mogą prowadzić takie szkolenia (jeżeli tylko dysponują odpowiednim doświadczeniem i umiejętnościami).

Oprócz szkoleń z rezerwistami są także szkolenia ze służbami – takimi jak Policja, Służba Więzienna i Straż Pożarna. Są to szkolenia mające na celu zapoznanie się ze specyfiką służb, ich działaniem w sytuacjach kryzysowych, a także prowadzące do zacieśnienia współpracy, aby w razie potrzeby móc efektywnie współdziałać.

Organizowane są ponadto szkolenia z zagranicznymi służbami (np. z wojskami państw NATO) oraz z prywatnymi firmami szkoleniowymi, w których trenerami są osoby z dużym doświadczeniem czasu kryzysu lub wojny.

Tym, co napędza wszystkich uczestników, jest poczucie patriotyzmu, chęć bycia użytecznym dla społeczności i prowadzenia działań na rzecz zwiększenia poziomu przygotowania obronnego w społeczeństwie. Przez cały rok szkoleniowy ich gotowość jest regularnie sprawdzana, a wspomniane wyżej ćwiczenia dają możliwość oceny postępów.

Podsumowanie

Estońska Liga Obrony to organizacja, którą trudno porównać do którejkolwiek organizacji działającej w Polsce. Nie jest to bowiem organizacja wojskowa, lecz złożona z osób cywilnych. Nie jest to też organizacja pozarządowa, gdyż podlega estońskiemu Ministerstwu Obrony Narodowej, a jej rola i zadania są ściśle określone w ustawie, na mocy której funkcjonuje.

Kwestia bezpieczeństwa ludności i systemu obronnego Estonii nierozdzielnie łączy się właśnie z Kaitseliit. Większość zasłużonych oficerów rozpoczęła służbę w Estońskiej Lidze Obrony. To właśnie jej członkowie tworzyli w niepodległym kraju takie formacje, jak Policja, Służba Więzienna i Straż Graniczna. W przedwojennej Republice Estonii EDL odgrywała znaczącą rolę w szkoleniach wojskowych, edukacji w zakresie obrony narodowej, życiu społecznym i wydarzeniach sportowych. Nie na próżno mówi się, że Estońska Liga Obrony to gwarant estońskiej państwowości. Dziś EDL stanowi swego rodzaju obronę terytorialną, utrzymując system obronny w stałej gotowości i wspierając zarówno Siły Zbrojne, jak i ludność cywilną – tak samo intensywnie w czasie pokoju, kryzysu czy wojny.

Abstrakt

Niniejsza publikacja jest wynikiem badań funkcjonowania Estońskiej Ligii Obrony – ochotniczej organizacji działającej na podstawie ustawy o Estońskiej Lidze Obrony. W badaniach korzystano z metod jakościowych – przeprowadzono wywiady z ekspertami z ośrodków naukowych (University of Tartu oraz Baltic Defence College) oraz z przedstawicielami Estońskiej Ligii Obrony (EDL). Korzystano także z badań niereaktywnych – zastosowano metodę analizy treści oraz metodę analizy istniejących danych statystycznych.

Artykuł zawiera charakterystykę organizacji, w tym jej strukturę i przypisane zadania na rzecz obronności państwa i bezpieczeństwa ludności, a także genezę jej powstania oraz wartości, którymi się kieruje.

Słowa kluczowe: Kaitseliit, Estonia, obrona narodowa, bezpieczeństwo narodowe.

BIBLIOGRAFIA

Babbie E., Badania społeczne w praktyce, Warszawa, 2004.

Estonian Defence Forces. History. The period of national military units: 1917-1918, <https://mil.ee/en/defence-forces/history-of-the-defence-forces/>.

Estonian Defence League – The Kaitseliit – Strong In Defence, Story by SHAPE Public Affairs Office, <https://shape.nato.int/news-archive/2019/estonian-defence-league-the-kaitseliit-strong-in-defence>.

Estonian Defence League, https://military-history.fandom.com/wiki/Estonian_Defence_League.

<https://harno.ee/en/scholarships-and-grants/scholarships-studying-and-working-estonia/scholarships-international>.

<https://military-history.fandom.com>.

<https://shape.nato.int>.

<https://www.kaitseliit.ee>.

<https://www.riigiteataja.ee>.

The Estonian Defence League between two wars, <https://www.kaitseliit.ee/en/between-two-wars>.

Ustawa o Estońskiej Lidze Obrony / The Estonian Defence League Act Passed 28.02.2013; <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521032014005/consolide>.



Jan Gajewski*

Putin's Passportization Gambit: Investigating the logic behind Russia's *en masse* naturalization of foreign citizens

[Paszportyzacyjny gambit Putina. Badanie logiki stojącej za rosyjską masową naturalizacją zagranicznych obywateli]

Abstrakt

W dorocznym orędziu o stanie państwa w 2005 roku prezydent Rosji Władimir Putin nazwał rozpad ZSRR „największą geopolityczną katastrofą stulecia”. Od tego czasu wydaje się, że wymyślił on nowy, wyrachowany sposób na zrekonstruowanie i wskrzeszenie tej wańki-wstańki. Za pomocą genialnego fortelu – paszportyzacji – ekspansjonistyczne zakusy Putina wobec swoich sąsiadów zaczęły wychodzić na jaw. Artykuł próbuje wyjaśnić istotę tego nowego podstępu oraz pokazać problemy, jakie powoduje on zarówno dla państw poradzieckich, jak i całej społeczności międzynarodowej.

Keywords: Paszportyzacja, przymusowa naturalizacja, naturalizacja obywateli państw trzecich, masowa naturalizacja, paszportyzacja jako *casus belli*.

With the decline of the USSR, the Soviet government – while swaying on its feet, encouraged (or sometimes forced) great numbers of ethnic Russians to relocate from the territory of Russia to other Soviet republics in order to disperse any thought of possible independentism. The rationale behind this policy was simple, yet brilliant. As ethnic Russians were considered both: more reliable and better politically indoctrinated than other ethnic groups throughout the Soviet Empire, it was them, who were to glue the territories into one, once the political power of the Soviet State would diminish. However, with the fall of the USSR in December 1991, this policy resulted in 12 to 15 million ethnic Russians finding themselves outside the borders of their native Russian land.¹ Today, President Putin wants to bring some, if not all of these people back into the Russkiy Mir, by dispensing them Russian passports and clawing back the land they stand on.

* **Jan Gajewski** – doktorant AFiB Vistula, absolwent EWSPA; ORCID 0009-0007-8996-3354; email: jan.m.gajewski@gmail.com.

¹ T. Brewis, Turning Ukrainians into Russians, Romanians into Hungarians and Italians into Austrians: The Spread of Passportization across Europe, p. 2.

The Putin's gambit

Passportization is best understood as an *en masse*, fast-tracked extraterritorial naturalization of people residing in the territories of a third country.² Although the practice of passportization is nothing new – Bulgaria and Hungary grant citizenships on proof of origin or ancestry; Romania offers a simplified procedure for people who have lost their citizenship and are residents of Bessarabia and Bucovina; Turkey offers its passports to the residents of the Turkish Republic of Northern Cyprus, and Armenia to the people of the Republic of Artsakh³ – Russian *modus operandi* seems uniquely abusive and invasive. With its unique and nefarious twist on passportization, Russia seems to ‘manufacture’ a population of nationals when and where it’s convenient and where it needs to adopt the argument of ‘defending its own citizens.’ This new foreign policy, supposedly, justifies Moscow in exerting its raw, unchecked power abroad (within its geopolitical neighborhood), as well as in annexing sovereign territories.

While international law does allow states to bestow nationality upon whomever they wish, for it “to be enforceable at the international level a requirement of ‘real and effective’ nationality must be shown i.e. a meaningful connection to the ‘national’ in question.”⁴ Therefore, an unhampered authority of any state to grant its nationality, as a unilateral act to whomever and wherever it sees fit, is, in fact, limited by the rules of international law (both in treaty obligations and customary international law).⁵ Mass naturalization of persons living within the territory of other states must, therefore, consequently be seen as a direct violation of international law i.e. the principle of Good Neighborliness.

The strategy behind Putin's gambit

By abusing the instrument of passportization, on a scale never seen before, “Russia is erecting a new civilization-state, one that transcends the national

² W. Bescotti et al., Passportization: Russia's “humanitarian” tool for foreign policy, extra-territorial governance, and military intervention, Global Citizenship Observatory, March 25, 2022. Web Page. <https://globalcit.eu/passportization-russias-humanitarian-tool-for-foreign-policy-extra-territorial-governance-and-military-intervention/> [accessed: 22.02.2024].

³ Ibid.

⁴ J. A. Green, The Annexation of Crimea: Russia, Passportization and the Protection of Nationals Revisited (Editorial Comment), p. 2.

⁵ A. Peters, Passportisation: Risks for international law and stability – Part 1, Blog of the European Journal of International Law, May 9, 2019. Web Page. <https://www.ejiltalk.org/passportisation-risks-for-international-law-and-stability-part-one/> [accessed: 19.02.2024].

borders and is predominantly built for all Russian speakers. Like a phoenix, regenerated from the remains of the USSR, it is reborn to oppose the moral decay of the West. Russkiy Mir is both a political as well as a cultural concept set to attract all with soft-power instruments but one that will not shy away from force if need be. According to Russia, its 'near abroad' corresponds to all post-Soviet states and is the territory where Russia has its 'privileged interests'.⁶ Also, unbridled passportization equips Russia with important (even if highly misguided and counter-factual) leverage – produces a deceptive *casus belli* for instigating future unrests and conflicts, disguising them, within the international forum, as legal action to protect its 'own' citizens. Russia's passportization gambit (from the very start, when it was first dress-rehearsed in the Russian-Georgian war) was so suspect and transparent that just a few weeks after the war had begun⁷, in September 2008, Rein Mullerson had "argued that Russia's novel legal argument would 'stoke up unrest in pro-Russian parts of the Ukraine... [notably] the Crimean peninsula and especially Sevastopol."⁸

While it could be argued that the "pre-UN Charter, international law recognized the use of force in the context of protection of nationals, it is open to considerable doubt whether that rather broadly based right was carried over into the Charter era."⁹ Claiming self-defense as a pretext, to protect one's nationals abroad, has been previously used in the past – most notably by the United States in both Grenada and Panama in the 1980s – but it has been met with a broadly negative reaction from the international community as a whole. Yet, today, Russia still claims, that it has both duty and obligation towards its 'newly-minted' citizens residing throughout the lands of the former 'Soviet Union'.

The Russian Federation grounds this duty and obligation on its: constitutional obligation to "guarantee its citizens protection and patronage abroad" (Russian Federation Constitution, Article 61[2]); as well as on its Federal Law 'On Defense', which "authorizes the President to send troops abroad to protect Russian citizens from an armed attack. Russia has used this legislation to justify military intervention in Georgia in 2008 and Ukraine in 2014."¹⁰ During the Georgian invasion, the Russia's then-president Dmitry Medvedev emphasized the "duty to protect the lives and dignity of Russian citizens wher-

⁶ A. Kotyashko et al., *Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia*, "Revista Brasileira de Politica Internacional" 2018, 61, 1, e001, p. 9.

⁷ August 1st 2008.

⁸ J. A. Green, *The Annexation...*, p. 4

⁹ T. D. Gill, *Remarks on the Law Relating to the Use of Force in the Ukraine Conflict*, Lieber Institute West Point, March 9, 2022. Web Page. <https://www.ejiltalk.org/passportisation-risks-for-international-law-and-stability-part-one/> [accessed: 19.02.2024].

¹⁰ F. Burkhardt, et al., *What Makes a Citizen? Russia's Passportization of the Donbas*, "Russian Analytical Digest", 23 February 2022, 277, p. 2.

ever they may be”¹¹ presenting an ideological argument for Russia’s military interventionism for the first time, for the world to hear. Therefore, today, we may safely claim, that Russia introduced a new and deliberate foreign policy practice, where passportization has been “weaponized in Russia’s war on its ‘near abroad’.”¹²

Recently, addressing the international community, the Russian Federation claimed that “there is a high demand for Russian citizenship among people from south-eastern Ukraine whose living conditions Kyiv has made intolerable. In other words, Russia’s legislative initiative is a response to the aspirations of many thousands of people. It is not we who are forcing them to become Russian citizens but rather they themselves who desire it. We are simply providing them with an opportunity and significantly simplifying the process (...) The conflict in Donbas has been going on for five years. For five years, the inhabitants of Donbas have been deprived of the ability to exercise their human rights and freedoms in Ukraine. They were denied the right to vote in the recent presidential elections (...) The residents of Donetsk and Luhansk (...) have been deprived of income sources, pensions, and benefits that other Ukrainian citizens are entitled to. They would not have survived without Russia (...) They are getting none of that from the Ukrainian Government, and we therefore felt compelled to offer them assistance.”¹³

The gambit’s weakness

Whatever lofty and made-up justifications the Russian Federation does and will come up with in the future (while trying to annex more foreign citizens and more land with them), it is important to declare that Russia’s passportization campaign violates international law in various ways:

1. Under the Fourth Geneva Convention and the First Additional Protocol to the Geneva Conventions, occupying power is prohibited from engaging in “adverse distinction in the application of international humanitarian law.”¹⁴
2. Under the Hague Convention of 1907, it is forbidden for the occupying power to compel “the inhabitants of occupied territory to swear allegiance to the hostile Power.”¹⁵

¹¹ Forced Passportization in Russia-Occupied Areas of Ukraine, A Conflict Observatory Report, Yale School of Public Health, 2 August 2023, p. 6.

¹² L. Hyde, *Forced to fight your own people: How Russia is weaponizing passports*, “Politico”, January 1, 2023. Web Page. <https://www.politico.eu/article/ukraine-citizenship-war-russia-weaponize-passport-passportization-mobilization-draft/> [accessed: 25.02.2024].

¹³ V. A. Nebenzia, Security Council 8516th meeting, Verbatim Record, UN Doc S/PV.8516, pp. 15–16/22.

¹⁴ International Committee of the Red Cross (ICRC), Customary International Humanitarian Law, Rule 88.

¹⁵ International Conferences (The Hague), Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and Its Annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land, 18 October 1907, Article 45.

3. Under the Fourth Geneva Convention, it is forbidden to coerce or discriminate against public officials in occupied territories (including compelling them to swear said allegiance to the temporary occupying power).¹⁶
4. In accordance with the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) occupying power cannot deny residents the right to legal and national identity as well as core social services, free movement of persons, education, and work.

Also, as mass naturalization of persons can, and in the case of Russia is directly meant to interfere with the sovereignty of Ukraine, international law forbids any conferment without consent or under duress. Because citizenship confers a set of variable rights and obligations between a state and an individual, passportization deeply impacts the state to which an individual was formerly a citizen, especially when, as in the case of Eastern and Southern Ukraine, citizens are required to pay taxes or enlist in the military of 'their new country' – Russia, and are unable to do the same for their 'old' – Ukraine. By forcing residents of occupied areas to accept Russian citizenship, Russia is consolidating its authority in Luhansk, Donetsk, Kherson, and Zaporizhzhia oblasts through threats and intimidation. Moreover, Russia blatantly restricts any access to humanitarian aid, medical care, municipal services, and social services on occupied territories and makes them accessible only to its citizens. Non-citizens are being intimidated by possible detentions and/or deportations. These acts are a blatant violation of both the Hague Convention and the Geneva Convention (forcing people to declare allegiance to an occupying power and/or discrimination against people living under occupation based on nationality). Today, on all occupied territories, residents who do not accept Russian citizenship:

- ◆ must register as foreign residents;
- ◆ as of July 2024 can be detained and/or removed to other areas of Russia;
- ◆ face restrictions on employment, school enrollment, healthcare, and access to mortgages or municipal job offers.

Due to these facts, applying for Russian citizenship today on annexed territories in Ukraine or Georgia does not always (or seldomly does) imply political intent as it should, according to international law. Instead, the applicant's principal motivation is driven by fear or necessity, to "qualify for a Russian old-age pension because Ukraine cannot provide state services in Russian-occupied zones. Other reasons to obtain a Russian passport are finding a job in Russia, having higher salaries, studying in Russia, pursuing business opportunities, and, for many of those implicated in war crimes, ensuring impunity."¹⁷ Although Russia persists in claiming that the naturalization process

¹⁶ International Committee of the Red Cross (ICRC), Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention), 12 August 1949, Article 54.

¹⁷ M. Gabbat, Passportization (Ukraine, Moldova, and Georgia), Global Informality Project, Web Page. [https://www.in-formality.com/wiki/index.php?title=Passportization_\(Ukraine,_Moldova,_and_Georgia\)](https://www.in-formality.com/wiki/index.php?title=Passportization_(Ukraine,_Moldova,_and_Georgia)) [accessed: 27.02.2024].

is strictly voluntary, by forcing new laws designed to compel individuals to apply for a Russian passport is contrary to international law.

For all the reasons stated above, it must be said that “illegal passportization in Kherson and Zaporizhzhia, as well as in Crimea and the temporarily occupied part of Donetsk and Luhansk oblasts, is a gross violation of Ukraine’s sovereignty and territorial integrity, norms, and principles of international humanitarian law, as well as obligations of the Russian Federation as an occupying power, in accordance with Article 45 of the Hague Convention of 1907 and Article 47 of the Convention for the Protection of Civilian Persons in Time of War of 1949.”¹⁸ “Forced passportization of Ukrainians in Kherson and Zaporizhzhia is yet one more evidence of the criminal goal of Russia’s war against Ukraine – the conquest of Ukrainian territories for their further occupation and integration into Russia’s legal, political and economic space.”¹⁹ According to the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, “the illegal introduction of [Russian] passports in Kherson and Zaporizhzhia, as well as in Crimea and the temporarily occupied part of Donetsk and Luhansk Oblast, is a gross violation of Ukraine’s sovereignty and territorial integrity and the norms and principles of international humanitarian law. The Russian president’s decree is legally null and void and will have no legal consequences.”²⁰

Responding to the gambit

As a countermeasure, on September 16th, 2022 the Cabinet of Ministers of Ukraine approved a draft law that:

- ◆ Introduced criminal liability for local government officials, state officials, and private individuals for acquiring Russian citizenship or obtaining a Russian passport;
- ◆ Introduced criminal liability for restricting the rights of people who have not obtained Russian citizenship and/or passport.

The draft law sees the acquisition of a Russian passport in temporarily occupied territories as justified only in cases when an individual uses this passport to return to free Ukraine through the territories of the Russian Federation and/or third countries.

¹⁸ Statement of the MFA of Ukraine on the issuance of Russian passports to citizens of Ukraine in the temporarily occupied territories, May 25th, 2022. Web Page. <https://poland.mfa.gov.ua/pl/news/statement-mfa-ukraine-issuance-russian-passports-citizens-ukraine-temporarily-occupied-territories> [accessed: 27.02.2024].

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ I. Fremer. Ukraine: Draft Law Introducing Criminal Liability for Forced Russian ‘Passportization’ in Temporarily Occupied Territories Approved. 2022. Web Page. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2022-09-28/ukraine-draft-law-introducing-criminal-liability-for-forced-russian-passportization-in-temporarily-occupied-territories-approved/> [accessed: 27.02.2024].

The law also states:

- ◆ Individuals who force Ukrainian citizens to obtain a Russian passport are punishable by a term of 8 to 12 years of imprisonment;
- ◆ For creating conditions under which failure to obtain a Russian passport infringes the right of a Ukrainian citizen or places them at a disadvantageous position by a term of 8 to 12 years of imprisonment;
- ◆ For civil servants receiving Russian passports by a term of 10 to 15 years of imprisonment.

According to Iryna Vereschuk (Deputy Prime Minister and Minister for Reintegration of the temporarily occupied territories of Ukraine) new law is aimed at “punishing the organizers of ‘hostile passportization’ and their accomplices, in particular, those Russian citizens who are engaged in ‘illegal passportization’ in the territory of Ukraine. Vereschuk also stated that ‘international law does not contain any proper norms for countering illegal Russian ‘passportization’ in the territory of Ukraine. For that reason, we must respond by strengthening [our] criminal legislation.”²¹

Final remarks

Russia does not pursue a uniform strategy for passportisation. In Transnistria, passportization had only begun after the hot phase of the territorial conflict, and “despite the call for intervention made by the Kyrgyz authorities, Moscow has depicted the crisis as an internal matter and has rather focused on relief measures and humanitarian assistance.”²² In Georgia, a plea to act by the discontented Georgians with Russian passports has been presented to the community of nations, even though, international law does not allow non-state entities or regions within a state to invite military intervention. In Crimea, Russia first tried to legitimize its action by direct consent from the displaced Ukrainian President – Viktor Yanukovich, and the then-new ‘Prime Minister of Crimea’ – Sergiy Aksyonov. Only when this justification has failed, general protection of Russian nationals has been claimed, but only after its annexation by Russia in 2014, when Russian citizenship was automatically granted to all residents of Crimea (1.5 mln passports issued to an estimated population of 2.28 mln people²³).

Russia's passportization gambit is a strategy that is still evolving. Mass passportization has been harnessed to both expand the Russian polity, as well as, to destabilize other states. It should, therefore, be met with stiff and strict

²¹ Ibid.

²² A. Kotyashko et al., *Normative resistance ...*, p. 12.

²³ *Forced...*, p. 6.

opposition from all civilized countries. As “Russia interpreted a provision of the 1970 Declaration on Friendly Relations among States as a legal basis for remedial succession (a succession hypothetically allowed in case of severe human rights violations committed by the central state),²⁴ this bloated hypothetical is not supported by facts in cases where Georgia, Ukraine or now Moldova are concerned. Therefore, all actions taken by Russia against those countries find or ought to find no footing in international law.

Abstract

In an annual State of the Nation address in 2005, Russian President Vladimir Putin called the collapse of the USSR “the greatest geopolitical catastrophe of the century.”²⁵ Since then, he seems to have figured out a ‘new’ and ‘cunning’ way to put the humpty dumpty together again. With a new and brilliant trick up his sleeve – passportization, his expansionist tendencies towards his neighbors have started to come to light. This article attempts to explain this new ploy and the problems it causes to the post-Soviet states and the international community as a whole.

Keywords: passportization, coerced naturalization, extraterritorial naturalization, *en masse* naturalization, passportization as *casus belli*.

BIBLIOGRAFIA

Bescotti W. et al., Passportization: Russia’s “humanitarian” tool for foreign policy, extra-territorial governance, and military intervention, Global Citizenship Observatory, 25 March 2022, <https://globalcit.eu/passportization-russias-humanitarian-tool-for-foreign-policy-extra-territorial-governance-and-military-intervention/> [accessed: 22.02.2024].

Brewis T., Turning Ukrainians into Russians, Romanians into Hungarians and Italians into Austrians: The Spread of Passportization across Europe, University Consortium, <https://uc.web.ox.ac.uk/article/turning-ukrainians-into-russians-romanians-into-hungarians-and-italians-into-austrians-the-s> [accessed: 21.02.2024].

Burkhardt F., et al, What Makes a Citizen? Russia’s Passportization of the Donbas, “Russian Analytical Digest (RAD)” 277, 23 February 2022, DOI: <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000533782> [accessed: 19.02.2024].

²⁴ W. Bescotti et al., Passportization: Russia’s...

²⁵ Speech by Foreign Minister Radosław Sikorski at the Atlantic Council, February 26th, 2024, <https://www.gov.pl/web/diplomacy/speech-by-foreign-minister-radoslaw-sikorski-at-the-atlantic-council-washington-dc> [accessed: 02.03.2024].

Forced Passportization in Russia-Occupied Areas of Ukraine. A Conflict Observatory Report, Yale School of Public Health (Humanitarian Research Lab), 02 August 2023, <https://hub.conflictobservatory.org/portal/sharing/rest/content/items/afec496c29b94ff694297d4780594948/data> [accessed: 23.02.2024].

Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf [accessed: 28.02.2024].

Fremer I., Ukraine: Draft Law Introducing Criminal Liability for Forced Russian 'Passportization' in Temporarily Occupied Territories Approved, Library of Congress, 2022, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2022-09-28/ukraine-draft-law-introducing-criminal-liability-for-forced-russian-passportization-in-temporarily-occupied-territories-approved/> [accessed: 27.02.2024].

Gabbat M., Passportization (Ukraine, Moldova, and Georgia), Global Informality Project, [https://www.in-formality.com/wiki/index.php?title=Passportization_\(Ukraine,_Moldova,_and_Georgia\)](https://www.in-formality.com/wiki/index.php?title=Passportization_(Ukraine,_Moldova,_and_Georgia)) [accessed: 27.02.2024].

Gill T. D., Remarks on the Law Relating to the Use of Force in the Ukraine Conflict, Liber Institute West Point, 9 March 2022, <https://lieber.westpoint.edu/remarks-use-of-force-ukraine-conflict/> [accessed: 15.02.2024].

Green J. A., The Annexation of Crimea: Russia, Passportization and the Protection of Nationals Revisited (Editorial Comment), https://uwe-repository.worktribe.com/preview/7615450/1.2%20Green%20%28Editorial%20Comment%20-%20The%20Annexation%20of%20Crimea%20-%20Russia_%20Passportization%20and%20the%20Protection%20of%20Nationals%20Revisited%29%20%281%29.pdf [accessed: 20.02.2024].

Henckaerts J.-M. & Doswald-Beck L., Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, International Committee of the Red Cross (ICRC), 2005, <https://www.refworld.org/reference/research/icrc/2005/en/98261> [accessed: 1 March 2024].

Hyde L., Forced to fight your own people: How Russia is weaponizing passports, "Politico" 2023, <https://www.politico.eu/article/ukraine-citizenship-war-russia-weaponize-passport-passportization-mobilization-draft/> [accessed: 25.02.2024].

Iovu A., The role of the West in countering Russian Passportization in the Black Sea, Middle East Institute, 2020, <https://www.mei.edu/publications/role-west-countering-russian-passportization-black-sea> [accessed: 1.03.2024].

Kotyashko A. et al., Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia, "Revista Brasileira De Política Internacional" 2018, 61(1), e001, DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800101> [accessed: 13.02.2024].

Nabenzia V. A., Brief delivered by a Member of The Russian Federation at the 8516th meeting of The UN Security Council (Thursday, 25 April 2019, 3 p.m., New York), Verbatim Record, UN Doc S/PV.8516.

Peters A., Passportisation: Risks for international law and stability – Part 1, EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, 9 May 2019, <https://www.ejiltalk.org/passportisation-risks-for-international-law-and-stability-part-one/> [accessed: 19.02.2024].

Second International Peace Conference, The Hague, Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and Its Annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land, International Conferences (The Hague), 18 October 1907, <https://www.refworld.org/legal/agreements/hague/1907/en/31788> [accessed: 24.02.2024].

Speech by Foreign Minister Radosław Sikorski at the Atlantic Council, February 26th, 2024, <https://www.gov.pl/web/diplomacy/speech-by-foreign-minister-radoslaw-sikorski-at-the-atlantic-council-washington-dc> [accessed: 02.03.2024].

Statement of the MFA of Ukraine on the issuance of Russian passports to citizens of Ukraine in the temporarily occupied territories, 2022, <https://poland.mfa.gov.ua/pl/news/statement-mfa-ukraine-issuance-russian-passports-citizens-ukraine-temporarily-occupied-territories> [accessed: 27.02.2024].



Igor Zgoliński*
Tomasz Oczkowski**

O potrzebie modyfikacji kręgu podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia z art. 8b ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

[On the Need to Modify the Circle of Subjects Entitled to Claim Compensation and Reparation Under Article 8b of the Act of February 23, 1991 on the Recognition of Invalid Judgments Issued Against Persons Repressed for Activities in Favor of the Independent Existence of the Polish State]

Abstract

The article addresses the issue of legislative omission, arising in the background of the application of the provisions of the Act of February 23, 1991 on the recognition of invalid judgments issued against persons repressed for activities in favor of the independent existence of the Polish State. The authors call for urgent amendment changes, aimed at expanding the circle of entities entitled to pursue claims under Article 8b of the cited Act. This is because the current legal state of affairs, too narrowly framed, is incompatible with the principles of equity and social justice. Given the previous clear intentions of the legislator and the very nature of the law, it is not possible for the courts to sanitize this state of affairs by simply interpreting the provision broadly.

Keywords: rehabilitation proceedings, February Law, compensation, reparation.

* **Igor Zgoliński** – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, Akademia Kujawsko-Pomorska, sędzia SN, wykładowca KSSiP w Krakowie; ORCID 0000-0002-5097-6170; i.zgolinski@akp.bydgoszcz.pl.

** **Tomasz Oczkowski** – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, radca prawny, biegły sądowy; ORCID 0000-0002-1479-3801; oczkotom@umk.pl.

Ustawa z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (zwana dalej ustawą lutową) była istotnym aktem prawnym w ramach nowego systemu prawa polskiego, który powstawał w efekcie przemian ustrojowych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Odcinała ona (nie tylko jurydycznie, lecz również w sposób symboliczny) orzecznictwo sądów powszechnych od orzeczeń wydanych przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz przez organy pozasądowe w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r. – w tych przypadkach, gdy czyn zarzucony bądź przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub orzeczenie wydano z powodu takiej działalności – jak również orzeczeń wydanych za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom. Tego rodzaju orzeczenia *ex lege* zostały uznane za nieważne.

Cel ustawy lutowej w pryzmacie zdarzeń historycznych, tj. działań represyjnych polskich organów *sensu largo* wymiaru sprawiedliwości, bez wątpienia jest słuszny. Chodzi tu *in genere* o oddanie sprawiedliwości osobom podejmującym, w trudnym czasie trwania reżimu, różnego typu działania na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Na ogół były to działania podejmowane z myślą o dokonaniu transformacji ustrojowej i zmierzały do obalenia ówczasie panującego ustroju państwowego. Kierunkiem determinującym działania była więc dążność do odzyskania przez Polskę pełnej niepodległości, rozumianej jako suwerenność ustrojowa. Z tego właśnie względu były w tamtym czasie postrzegane jako szczególnie szkodliwe społecznie przez władzę państwową. Z perspektywy lat uznać można, że ustawa lutowa spełniła pokładane w niej – niemałe przecież – nadzieje. Poza tym, że wyrugowała z obrotu prawnego orzeczenia bezprawne, wysoce wątpliwie w pryzmacie ogólnych założeń aksjologicznych państw demokratycznych, to w zdecydowanej większości przypadków doprowadziła też do uzyskania przez osoby uprawnione stosownych odszkodowań oraz zadośćuczynień.

Warto jednak wskazać, że ustawa lutowa dokonała swoistej selekcji przypadków represjonowania obywateli przez organy państwa. Represje miały wszakże rozmałą etiologię, często stanowiły efekt faktycznego nadużycia władzy i nie były motywowane obywatelskimi działaniami zmierzającymi do obalenia ustroju. Uprawnienia do ubiegania się o odszkodowanie bądź zadośćuczynienie przyznano zatem nie wszystkim represjonowanym, lecz jedynie tym, którzy działali na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – i właśnie za tego rodzaju działalność ponosili określone konsekwencje. Zasadniczym przedmiotem regulacji ustawy lutowej, wskazanym już w jej tytule, jest bowiem kwestia eliminacji z porządku prawnego orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych. To pierwsze, podstawowe zagadnienie zwią-

zane z restytucją krzywd, które zostały wyrządzone przez organy państwowe. Aspektem następczym, choć rzecz jasna nie mniej ważnym, jest prawo do ubiegania się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Ustawodawca dostrzegł natomiast te przypadki, gdy nie może dojść do unieważnienia orzeczenia, a więc nie występuje materializacja pierwszego, kluczowego etapu, jednakże bezdyskusyjnie zachodzi potrzeba naprawienia krzywd. Z tego właśnie względu dano prawo do ubiegania się o rekompensaty również osobom internowanym po 13 grudnia 1981 r., natomiast te same uprawnienia przyznano również osobom pozbawionym wolności przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Dochodzi tu więc do zrównania sytuacji prawnej¹. Wyraźnie dostrzegalna musi zawsze pozostawać walka o niepodległy byt. Ten element nie może być domniemany².

Ustawa rehabilitacyjna była kilkakrotnie zmieniana, a inicjatywa ustawodawcza należała najczęściej do Senatu RP³. Kolejne nowelizacje zmierzały do przyjęcia możliwie jak najbardziej wszechstronnych rozwiązań wobec osób represjonowanych. Z biegiem czasu ustawodawca istotnie modyfikował także swoje zapatrywanie odnośnie do kręgu osób uprawnionych. Rozszerzył krąg osób uprawnionych do uzyskania świadczeń finansowych od Skarbu Państwa. Było to wynikiem dostrzeżenia, że nie wszystkie przypadki zasługujące na restytucję zostały objęte regulacją ustawy lutowej. W dniu 1 września 2015 r. wszedł w życie przepis art. 8a ustawy lutowej, przyznający prawo do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę osobom, które w okresie od 1 listopada 1982 r. do 28 lutego 1983 r. pełniły czynną służbę wojskową, do której odbycia zostały powołane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁴. Nieco później, bo 28 kwietnia 2018 r. nastąpiło kolejne poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie. Na podstawie art. 8b ustawy lutowej⁵ uprawnienie to przyznano dziecku matki pozbawionej wolności, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, a które przebywało wraz z matką w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia – bądź którego matka w okresie ciąży przebywała w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia. Uznać należy, że zarówno roszczenie z art. 8a ustawy lutowej, jak i roszczenie z art. 8b tejże

¹ Wyrok SA we Wrocławiu z 26 września 2019 r., II AKa 292/19, LEX nr 2741687.

² Wyrok SA w Katowicach z 1 grudnia 2011r., II AKa 466/11, LEX nr 1129762, wyrok SA w Katowicach z 14 kwietnia 2011 r., II AKa 98/11, LEX nr 1267274, wyrok SA w Lublinie z 16 grudnia 2010 r., II AKa 295/10, LEX nr 785262.

³ M. Stanowska, *Zagadnienia materialnoprawne i procesowe rehabilitacji osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległości Polski* [w:] K. Ślęzak (red.), *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, tom 7, LEX/el. 2014.

⁴ Przepis został dodany na podstawie ustawy z 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Dz.U. 2015, poz. 1188.

⁵ Przepis został dodany na podstawie ustawy z 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Dz.U. 2018, poz. 727.

ustawy są roszczeniami o charakterze cywilnoprawnym⁶, aczkolwiek stanowisko to w literaturze przedmiotu nie jest bezdyskusyjne⁷. Warto też na wstępie podkreślić, że ostatnia z powołanych ustaw nowelizujących wprowadziła istotne ograniczenie, albowiem zawarty w niej został przepis o charakterze temporalnym. W przypadku gdy nieważność orzeczenia stwierdzono przed dniem wejścia w życie ustawy, żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia należy bowiem zgłosić w terminie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy. To rozwiązanie ma bez wątpienia charakter pragmatyczny. Przyczyniło się do ujawnienia roszczeń wobec Skarbu Państwa w określonych ramach czasowych, co automatycznie zminimalizowało niepewność organów państwowych związaną z potencjalnymi wypłatami odszkodowań. Co istotne dla osób objętych treścią art. 8a ustawy lutowej, do roszczeń dochodzonych w tym trybie odpowiednie zastosowanie znajdować będzie mechanizm sukcesyjny – określony w art. 8. W razie śmierci osoby uprawnionej prawo do wystąpienia z roszczeniem przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców. Warto podkreślić, że sukcesja ta nie jest tożsama z dziedziczeniem. Roszczenia osób wskazanych w przepisie nie mają bowiem charakteru samoistnego. Samo określenie „przejście uprawnień” nakazuje uznać, że roszczenia następców prawnych osoby represjonowanej limitowane są wysokością roszczeń, które przysługiwały represjonowanemu⁸.

Na podstawie wspomnianej nowelizacji poszerzył się również krąg osób uprawnionych złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia. Wniosek ten prócz podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy lutowej może ponadto złożyć dziecko, o czym stanowi art. 8b ust. 3, a w razie jego śmierci – także jego małżonek, dzieci lub rodzice.

Źródłem opisanych zmian w ustawie lutowej była swoista potrzeba społeczna, gdyż osoby, które jako małoletnie były więzione wraz z matkami lub których matka przebywała w okresie ciąży w więzieniach, nie mogły wcześniej dochodzić odszkodowania i zadośćuczynienia za okres własnego pobytu w więzieniach i miejscach odosobnienia. Jak wskazano w projekcie ustawy⁹: „założenie racjonalnego ustawodawcy, jak również wartości konstytucyjne demokratycznego państwa prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji w powiązaniu z gwarancjami nietykalności i wolności osobistej z art. 41 Konstytucji, uzasadniają umożliwienie przez ustawodawcę, aby dzieci, które jako małoletnie były więzione na mocy uznanych za nieważne orzeczeń sądo-

⁶ Analogicznie jak roszczenia określone w art. 8 ustawy lutowej, zob. G. Artymiak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa realizowana przez sądy karne na podstawie tzw. ustawy lutowej z 1991 r.* [w:] Z. Cwiakalski, G. Artymiak (red.), *Karnomaterialne i procesowe aspekty naprawienia szkody*, Warszawa 2010, s. 565, por. także uchwałę SN z 28 października 1993 r., I KZP 21/93, OSNKW 1993, nr 11–12, poz. 67.

⁷ P. Mierzejewski, *Tzw. ustawa rehabilitacyjna na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „*Studia Iuridica*” 1996, 31, s. 130 i nn.

⁸ M. Czekaj, *Sukcesja uprawnień osoby represjonowanej*, *Prok. i Pr.* 2001, 5, s. 7.

⁹ Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, druk nr 2063, Sejm VIII kadencji.

wych, mogły ubiegać się o odszkodowanie i zadośćuczynienie, gdyż zarówno one, jak i ich rodzice byli bezprawnie pozbawieni wolności. Należy też uznać, że każdy bezprawny pobyt człowieka, niezależnie od jego stopnia rozwoju, w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia, związany ze stosowaniem przez państwo represji wobec jednostek, stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa podmiotowego do godności ludzkiej wyrażonego w art. 30 Konstytucji. Projekt ustawy, poprzez znowelizowanie ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, rozszerza katalog osób mogących się ubiegać na drodze sądowej o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania uznanego za nieważne orzeczenia sądowego. Zgodnie z projektem ustawy będą to osoby, które wraz z matkami przebywały w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia oraz osoby, których matka w okresie ciąży przebywała w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia. O uznanie orzeczenia wydanego wobec rodzica za nieważne będzie mogło wystąpić dziecko osoby niesłusznie skazanej (w razie jego śmierci także na wniosek jego małżonka, dzieci i rodziców), które przebywało z rodzicem w więzieniu lub miejscu odosobnienia. Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego uznaje za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, poczynszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., jeżeli czyn zarzucany lub przypisany był związany m.in. z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności (art. 1 ust. 1). Dalej ustawa ta przewiduje, że osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, przysługuje odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. W przypadkach określonych w ustawie możliwość złożenia wniosku o uznanie za nieważne orzeczenia oraz roszczenie odszkodowawcze przysługują także krewnym osoby, wobec której stwierdzono nieważność wydanego orzeczenia. Żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia należy zgłosić w terminie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia, którego nieważność stwierdzono. Przepis art. 11 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego stanowi w ust. 1, że przepisy art. 8–10 mają zastosowanie również wobec osób, co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeśli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono (z powodów, o których mowa art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.) i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Projekt ustawy przyznaje możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia dzieciom matek pozbawionych wolności

na podstawie uznanych za nieważne orzeczeń, przebywającym w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia wraz z matkami oraz osobom, których matka w okresie ciąży przebywała w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia (art. 8b ust. 1). W tym drugim aspekcie projekt wyraża wprost możliwość dochodzenia roszczeń także przez dzieci poczęte, a nienarodzone w więzieniu – przyjętą już w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (wyroki NSA z 23 marca 2006 r., II OSK 571/05, II OSK 601/05 i II OSK 703/05 oraz z 20 lipca 2006 r. II OSK 986/05 i z 5 kwietnia 2007 r. II OSK 596/06). Projekt zakłada możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przez dzieci matek, w stosunku do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżoną uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 kodeksu postępowania karnego, i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a matki te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Projekt zakłada także możliwość dochodzenia roszczeń wobec matek pozbawionych wolności bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania”.

Istotnym problemem natury praktycznej jest natomiast interpretacja zakresu podmiotowego art. 8a ustawy lutowej. Wykładnia literalna tego przepisu nakazuje uznać, że poza kręgiem osób uprawnionych pozostawione zostały te dzieci, które (z różnych przyczyn) odseparowano od matek i skierowano do innych placówek. Wykładnię tę znacząco wspiera powołane wyżej uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej. Wynika bowiem z niego, że wolą ustawodawcy była właśnie takie, a nie inne zakreślenie ram podmiotowych osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Nie chodzi tu zatem o niedookreślone poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy, jako że według inicjatorów zmiany ingerencji ustawodawcy wymaga konkretny problem, jaki dotyczy dzieci matek pozbawionych wolności na podstawie uznanych za nieważne orzeczeń. Innymi słowy, wolą ustawodawcy było wąskie rozumienie przepisu. W tym przymacie odszkodowanie przysługuje wyłącznie dziecku, które faktycznie przebywało wspólnie z matką w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia – niezależnie, czy nastąpiło to na podstawie orzeczenia (art. 8b ust. 1), czy też odbyło się bez przeprowadzenia postępowania zakończonego stosownym orzeczeniem (art. 11 ust. 2). Poza zakresem regulacji art. 8b ustawy lutowej pozostawiono te przypadki, gdy dziecko przebywało w miejscu odosobnienia bez rodzica. W tym świetle brak jest podstaw do sięgania po inne sposoby wykładni przepisu, wykładnia literalna pozwala bowiem na osiągnięcie efektu zgodnego z intencją ustawodawcy. Co więcej, w orzecznictwie – choć na innych płaszczyznach – to jednak wyraźnie akcentuje się ograniczony zakres ustawy lutowej. Dla zobrazowania sytuacji podnosi się tam, że poza odpowiedzialnością odszkodowawczą Skar-

bu Państwa na podstawie ustawy lutowej pozostają inne przejawy represji za działalność związaną z walką o niepodległy byt państwa polskiego, takie jak zwolnienie z pracy czy zmuszenie przez pracodawcę do przejścia na gorzej płatne stanowisko. Prezentowane jest również stanowisko, że niemożliwe jest uwzględnienie wszelkich, w tym także odległych bądź pośrednich skutków orzeczenia (w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy) dla stanu majątkowego osoby pozbawionej wolności lub internowanej¹⁰. Z kolei TK uznał¹¹, że już w samym tytule ustawy lutowej założono, że jej zakres będzie ograniczony do negatywnych konsekwencji nieważnych orzeczeń, czyli tzw. prawnokarnej represji. Zdaniem TK ustawa lutowa nie zmierzała do zadośćuczynienia wszystkim szkodom i krzywdom wyrządzonym opozycjonistom, lecz do naprawienia jedynie części z nich, polegających na pozbawieniu życia i wolności. Świadome pozostawienie poza zakresem ustawy osób represjonowanych, które nie zostały pozbawione wolności (w tym osób, wobec których wydano postanowienie o tymczasowym aresztowaniu lub decyzje o internowaniu, lecz ich nie wykonano), stanowi natomiast zaniechanie, a nie pominięcie ustawodawcze. Z tego względu właściwym sposobem dochodzenia roszczeń z tytułu represji nieobjętych zakresem zaskarżonej ustawy jest droga cywilna. Ewentualne wprowadzenie rekompensat dla osób, wobec których wydano postanowienia o tymczasowym aresztowaniu lub decyzje o internowaniu, lecz ich nie zrealizowano, należy do decyzji ustawodawcy¹².

Argumenty te dodatkowo wspierają konstatację, że w przypadku regulacji określonej w art. 8b ustawy lutowej mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym. Istotne względy, przede wszystkim sprawiedliwościowe, przemawiają jednak za tym, że tak wąska regulacja nie realizuje w sposób należyty ogólnych założeń aksjologicznych ustawy lutowej. Podstawowym uzasadnieniem wprowadzenia do ustawy lutowej prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia dla dzieci osób pozbawionych wolności w warunkach przewidzianych w ustawie była szczególna społecznie sytuacja tych dzieci. Należy też wskazać, że ustawa lutowa *de lege lata* umożliwia ubieganie się o restytucję przez dzieci osób zatrzymanych bez prawomocnego zakończenia postępowania karnego (*vide* art. 11 ust. 3 ustawy lutowej). Przyznać zaś trzeba, że odseparowanie w warunkach pozbawienia wolności dzieci od matek jedynie wzmaga niekorzystne skutki izolacji. Jest przecież działaniem zdecydowanie bardziej dotkliwym w skutkach aniżeli przebywanie tych dzieci w izolacji wespół z matką. Truizmem jest stwierdzenie, że wspólny pobyt matki z dzieckiem w warunkach pozbawienia wolności obojgu łągodzi nieco

¹⁰ Zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2013 r., IV KK 292/12, Legalis nr 617793, z 17 października 2012 r., IV KK 212/12, Legalis nr 546802, postanowienie SA w Krakowie z 24 marca 1993 r., II AKz 56/93, KZS 1993/3/33, czy wyroki SA w Katowicach z 28 maja 2009 r., II AKa 138/09, z 30 grudnia 2010 r., II AKa 422/10, KZS 2011/5/120.

¹¹ SK 7/14.

¹² Por. wyrok SA w Gdańsku z 18 grudnia 2014 r. II AKa 430/14, KSAG 2015, nr 1, ss. 167–170.

negatywne skutki izolacji. A *minori ad maius*, skoro ustawodawca przyznaje uprawnienia dzieciom przebywającym w izolacji wspólnie z matką, to na tych samych zasadach winno się to odnosić do sytuacji prawnej dzieci, które od matek odseparowano. Wskazane wnioskowanie odwołuje się jednak do założenia o konsekwencji ocen prawodawcy (chodzi o wnioskowanie oparte na *argumentum a fortiori*). W tym akurat przypadku nie jest ono możliwe do zastosowania w procesie wykładni art. 8b ustawy lutowej. Zważywszy bowiem jasny i niewadliwy wynik wykładni literalnej, wsparty dodatkowo charakterem ustawy lutowej i przebiegiem procesu legislacyjnego – sądy powszechne pozbawione są możliwości dokonywania innej, w istocie rozszerzającej, interpretacji zakresu podmiotowego art. 8b ustawy lutowej. Mając te okoliczności na uwadze, podnieść zatem należy również inny argument, oparty na treści art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. W obecnym stanie prawnym pozbawienie prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia dzieci odseparowanych od matek wydaje się godzić w zasadę równości przewidzianą w powołanym przepisie. Trzeba też wskazać, że może pozostawać w kolizji z art. 41 ust. 5 i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, które ustanawiają zasadę odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności i niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Wobec powyżej przedstawionych okoliczności konieczne i pilne staje się dokonanie modyfikacji art. 8b ustawy lutowej – zmierzające do rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych także na te osoby, które przebywały bez matki w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia. W tym kierunku mierza projekt złożony 14 lutego 2020 r. przez grupę posłów¹³. Od dłuższego czasu nie jest on jednak przedmiotem nadmiernie intensywnych prac legislacyjnych¹⁴. Jest to tym mniej zrozumiałe, że przez wzgląd na wiek potencjalnych uprawnionych działania legislacyjne winny być tutaj prowadzone w sposób relatywnie sprawny. W uzasadnieniu projektu wskazano jednakowoż istotną zmianę, polegającą na nadaniu art. 8b ust. 1 ustawy lutowej następującej treści: „Dziecku matki pozbawionej wolności, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, które przebywało wraz z matką lub bez matki w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia lub którego matka w okresie ciąży przebywała w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia, przysługuje od Skarbu Pań-

¹³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, druk nr 288, Sejm IX kadencji.

¹⁴ Warto tu odnotować, że wciąż aktywny jest dyskurs nad zakresem podmiotowym ustawy lutowej, m.in. ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich, jednakże nie oscyluje ona stricte wokół problematyki podnoszonej w niniejszym artykule. W tym zakresie zob. np. wystąpienie RPO z 29.01.2015 r., II.513.13.2014.MK, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_orzeczen_wobec_osob_represjonowanych_za_dzialalnosc_na_rzecz_niepodleglego_bytu_Panstwa_Polskiego_0.pdf, wystąpienie RPO z 30 czerwca 2020 r., II.513.17.2014.MM, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Senackiej%20Komisji%20Ustawodawczej%2C%2030.06.2020.pdf>, stanowisko RPO z 11.08.2023 r., II.513.1.2023.PZ, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-08/Do_TK_respresjonowani_niepodleglosc_11.08.2023.pdf. Przed Trybunałem Konstytucyjnym (pod sygnaturą SK 82/22) zawisła pozostaje natomiast skarga konstytucyjna dotycząca art. 8a ust. 1 ustawy lutowej.

stwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę”. Proponowana treść przepisu niweluje wcześniejsze zaniechanie ustawodawcze. Projekt zakłada też dodanie w art. 8b ust. 1a o treści „Dziecku ojca lub matki pozbawionych wolności, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę za okres pozbawienia opieki rodzicielskiej przez jednego lub obojga rodziców z powodu osadzenia ojca lub matki w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia maksymalnie za okres do osiągnięcia 18. roku życia przez dziecko”. Zakłada też, analogicznie jak uprzednio, trzyletni termin na dochodzenie żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia w tych przypadkach, w których nieważność orzeczenia stwierdzono przed dniem wejścia w życie ustawy. Projekt ustawy ma więc na celu stworzenie podstawy prawnej do tego, aby o odszkodowanie i zadośćuczynienie od Skarbu Państwa mogły występować także dzieci matki pozbawionej wolności, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, jeśli przebywało bez matki w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia, a nadto dzieci ojca lub matki pozbawionych wolności, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę za okres pozbawienia opieki rodzicielskiej przez jednego lub obojga rodziców z powodu osadzenia ojca lub matki w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia maksymalnie za okres do osiągnięcia 18. roku życia przez dziecko. W uzasadnieniu projektu nieprawidłowo jednak wskazano, że celem nowelizacji jest poprawienie błędu ustawodawcy. Opisane uprzednio okoliczności – związane z charakterem ustawy lutowej oraz samym procesem legislacyjnym dotyczącym wprowadzenia do porządku prawnego art. 8b ustawy lutowej – nakazują bowiem uznać, że nie tyle mamy tu do czynienia z błędem, ile raczej z celowym zaniechaniem ustawodawcy. Uzasadnienie projektu ustawy odwołuje się natomiast do stanowiska Sądu Okręgowego w Lublinie¹⁵, w którym jasno wskazano istniejący problem: „kwestią, która wzbudziła wątpliwość sądów, było rozstrzygnięcie, czy fakt przebywania przez wnioskodawczynię po śmierci matki w więzieniu może stanowić podstawę przyznania i zadośćuczynienia w myśl powołanego art. 8 b ust. 1 ustawy, czy również powinny mieć zastosowanie przepisy ogólne”. Przepis ten stanowi przecież o prawie domagania się zadośćuczynienia przez dziecko, które w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia przebywało wraz z matką. Jego językowa wykładnia *prima facie* prowadzi zatem do wniosku, że konieczny jest jednoczesny pobyt dziecka i matki. W ocenie sądu w realiach sprawy jest ona dla wnioskodawczyni krzywdząca i prowadzi do absurdu, wobec bowiem jej przyjęcia korzystniej byłoby traktowane dziecko przebywające w więzieniu wraz z matką niż dziecko, które wbrew obowiązującym wówczas przepisom mimo śmierci matki nie zostało umieszczone

¹⁵ Wyrok z 19 czerwca 2019 r., IV Ko 491/18, niepubl.

w placówce opiekuńczo-wychowawczej, ale dalej przebywało w więzieniu. [...] Zgodnie z art. 8b ust. 1 powołanej ustawy dziecko matki pozbawionej wolności, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, które przebywało wraz z matką w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia lub którego matka w okresie ciąży przebywa w więzieniu, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Językowa wykładnia tego przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości, że obowiązek zadośćuczynienia ze strony fiskusa powstał wskutek zaistnienia takich zdarzeń, jak pozbawienie wolności matki w okresie ciąży w wyniku umieszczenia w więzieniu i czas przebywania przez wnioskodawczynię wraz z matką we wskazanym w zakładzie karnym do momentu narodzin. Sąd uznał jednak, że zgodnie z domniemaniem racjonalności ustawodawcy, który zdecydował się wprowadzić przepis art. 8b, ten zabieg legislacyjny miał na celu rozszerzenie kręgu osób, z perspektywy czasu bezprawnie pozbawionych wolności, które na podstawie tego aktu nabywają realne prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia. [...] Literalna treść przepisu art. 8b jest niewątpliwie wynikiem sytuacji, że zarówno system prawa statuował rozwiązania nakazujące, aby po śmierci matki pozbawionej wolności dziecko, które z nią uprzednio przebywało, było umieszczone w przeznaczonych do tego placówce lub w pewnych sytuacjach powierzone rodzinie; ustawodawca nie przewidział natomiast, że może zaistnieć stan faktyczny polegający na pobycie dziecka w więzieniu po śmierci matki.

Wypada przy tym na koniec zauważyć, że wysoce wątpliwe jest realizowanie swoich roszczeń przez osoby nieobjęte regulacją art. 8b ustawy lutowej na drodze cywilnoprawnej. Faktycznie oddalenie przez sąd karny roszczenia co do zasady nie zamyka drogi jego dochodzenia na podstawie art. 417 k.c. Ubieganie się o zadośćuczynienie lub odszkodowanie w tym trybie jest jednak istotnie utrudnione. Pierwszym czynnikiem są tutaj przepisy dotyczące przedawnienia roszczeń, które będą już wynikały nie tyle z ustawy lutowej, ile z ogólnych norm kodeksu cywilnego. Drugim czynnikiem ograniczającym jest natomiast okoliczność, że zwykle będzie się to wiązało z ustaleniem winy konkretnego funkcjonariusza państwowego, jako że może to stanowić warunek odpowiedzialności Skarbu Państwa¹⁶.

¹⁶ D. Wysocki, Prawo karne – odszkodowanie w tytułu internowania w okresie stanu wojennego – krąg podmiotów uprawnionych. Glosa do wyroku s. apel. z 16 kwietnia 2009 r., II AKa 51/09, OSP 2010, nr 7-8, s. 84.

Abstrakt

Artykuł odnosi się do zagadnienia zaniechania ustawodawczego wynikłego na tle stosowania przepisów ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Autorzy postulują pilne zmiany nowelizacyjne zmierzające do rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do dochodzenia roszczeń w oparciu o art. 8b powołanej ustawy. Obecny stan prawny – zbyt wąsko ujęty – jest bowiem nie do pogodzenia z zasadami słuszności i sprawiedliwości społecznej. Z uwagi na dotychczasowe wyraźne intencje ustawodawcy oraz sam charakter ustawy nie jest możliwe sanowanie tego stanu rzeczy przez sądy w drodze zwykłej wykładni rozszerzającej przepisu.

Słowa kluczowe: postępowanie rehabilitacyjne, ustawa lutowa, odszkodowanie, zadośćuczynienie.

BIBLIOGRAFIA

- Czekaj M., Sukcesja uprawnień osoby represjonowanej, „Prokuratura i Prawo” 2001, 5. Karnomaterialne i procesowe aspekty naprawienia szkody, red. Z. Cwiąkański, G. Artymiak, Warszawa 2010.
- Mierzejewski P., Tzw. ustawa rehabilitacyjna na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego, „Studia Iuridica” 1996, 31.
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, druk nr 288, Sejm IX kadencji.
- Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, druk nr 2063, Sejm VIII kadencji.
- Stanowisko RPO z 11.08.2023 r., II.513.1.2023.PZ, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202308/Do_TK_respresjonowani_niepodleglosc_11.08.2023.pdf.
- Ślebzak K. (red.), Studia i analizy Sądu Najwyższego, tom 7, LEX/el. 2014.
- Wysocki D., Prawo karne – odszkodowanie z tytułu internowania w okresie stanu wojennego – krąg podmiotów uprawnionych. Glosa do wyroku s. apel. z 16 kwietnia 2009 r., II AKa 51/09, OSP 2010, nr 7–8.
- Wystąpienie RPO z 29.01.2015 r., II.513.13.2014.MK https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_orzeczen_wobec_osob_represjonowanych_za_dzialalnosc_na_rzecz_niepodleglego_bytu_Panstwa_Polskiego_0.pdf.
- Wystąpienie RPO z 30 czerwca 2020 r., II.513.17.2014.MM, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Senackiej%20Komisji%20Ustawodawczej%2C%2030.06.2020.pdf>.

Artykuły
konferencyjne

Conference papers

Wstęp

22 października 2022 roku, w siedzibie ówczesnego Instytutu Prawa i Ekonomii (obecnie Wydziału Prawa i Ekonomii) Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz równoległe online odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Służba zagraniczna i prawo konsularne – stan i perspektywy”. Partnerem wydarzenia była Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie. Patronat honorowy nad konferencją objęli rektorzy UKW i EWSPA oraz Prezydent Miasta Bydgoszczy. Przesłanie do uczestników konferencji skierował także Szef Służby Zagranicznej RP.

Służba zagraniczna stanowi integralną część administracji publicznej. Poświęcona jest jej osobna – obok tych dotyczących służby cywilnej i kadr samorządowych – ustawa, wraz z szeregiem oryginalnych rozwiązań organizacyjnych. Zagadnienie to jest interdyscyplinarne i obejmuje wątki prawa pracy, prawa ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego oraz prawa międzynarodowego publicznego. Ostatnia ze wspomnianych dziedzin bywa najczęściej przedmiotem debat naukowych i dyskusji publicystycznych o służbie zagranicznej. Dlatego też zaproponowałem dyskusję skoncentrowaną na pozostałych aspektach organizacji służby zagranicznej.

Od roku 2021 obowiązuje nowa ustawa o służbie zagranicznej i – co za tym idzie – nowa tej służby struktura. Zagadnienie organizacji służby zagranicznej jest ciekawym obszarem badawczym, pod względem poświęcanej uwagi znacznie ustępującym pozostałym regulacjom prawa urzędniczego. Jako że byłem zainteresowany strukturą i funkcjonowaniem administracji publicznej, podjąłem się organizacji wydarzenia, podczas którego chciałem pochylić się także nad służbą zagraniczną – zarówno Polski, jak i wybranych innych państw.

Ustawa – Prawo konsularne (która weszła w życie w roku 2015) obejmuje swą regulacją zarówno kwestie materialnoprawne związane z zadaniami polskich urzędników konsularnych, jak i normy wyspecjalizowanej procedury administracyjnej wyłączonej z kodeksu postępowania administracyjnego. Działalność polskich konsulów za granicą często budzi ciekawość, ale równie często stoi za nią niewiedza. Zagadnienia te stanowiły drugi obszar badawczy konferencji.

Kilkudziesięciu aktywnych uczestników wydarzenia – reprezentujących ośrodki naukowe z Warszawy, Łodzi, Bydgoszczy, Poznania, Zielonej Góry, Olsztyna, Gdańska i Gdyni – wygłosiło interesujące referaty, których część stanowi treść niniejszego wydania.

Program konferencyjnych obrad obejmował trzy panele.

Pierwszy dotyczył zagadnień ustrojowych i strukturalnych służby zagranicznej. Znalazły się w nim wystąpienia poświęcone: powodom i konsekwencjom wyodrębnienia w administracji publicznej osobnej służby zagranicznej, ocenie ustawy o służbie zagranicznej, błędom w funkcjonowaniu tej służby czy modelowi służby zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej. Uczestniczący w panelu naukowcy mieli ponadto doświadczenie w pełnieniu misji ambasadorskich – umożliwiające im wzbogacenie wystąpień wartościowymi kazusami.

Panel drugi poświęcono problemom prawa materialnego i procesowego – szczególnie administracyjnego i karnego – związanym z działalnością służby zagranicznej oraz procedurami, według których działają konsulowie. Wygłoszone referaty obejmowały kwestie rozbieżności standardowych procedur administracyjnych i postępowania przed polskimi konsulami za granicą, odpowiedzialności karnej za złamanie tajemnicy dyplomatycznej, a także uprawnień konsula w zakresie przywozu broni i amunicji na teren Polski.

Panel trzeci, a zarazem ostatni dotyczył ujęcia funkcjonalnego służby zagranicznej. Wystąpienia odnosiły się m.in. do: dyplomacji ekonomicznej, europejskiej opieki konsularnej, wyzwań klimatycznych i spowodowanych nimi migracji jako zadania dla służb konsularnych, działalności przedstawicielstw polskich jednostek samorządu terytorialnego przy Unii Europejskiej oraz działalności polskiej służby zagranicznej w państwach byłej Jugosławii.

W dyskusji podkreślano, że rozwiązania wprowadzone ustawą o służbie zagranicznej z 2021 roku – mimo krótkiego jeszcze okresu funkcjonowania – rodzą jednak więcej problemów i wątpliwości, niż przynoszą rozwiązań. Stąd wzięły się liczne głosy krytyczne wobec tej regulacji oraz postulaty jej możliwie szybkiej zmiany. Zauważono również, że niektóre rozwiązania prawa konsularnego są wyraźnie odmienne od reguł procedury administracyjnej, choć niekoniecznie gorsze. Wskazano ponadto, które instytucje procedury konsularnej mogłyby być przeniesione do ogólnego postępowania administracyjnego.

Dzięki uprzejmości wydawcy „Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych” w przedstawianym numerze uczestnicy konferencji mogą podzielić się z Czytelnikami swymi spisnymi – w formie niekiedy nawet rozbudowanej względem wygłoszonych referatów – przemyśleniami. Ufam, że będzie to wartościowy przyczynek do dalszej dyskusji o służbie zagranicznej i prawie konsularnym.

*dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. UKW
przewodniczący Komitetu Naukowego i Organizacyjnego Konferencji*

Introduction

On 22 October 2022, an All-Polish Scientific Conference ‘Foreign Service and Consular Law – State and Perspectives’ was held in the premises of the then Institute of Law and Economics (now Faculty of Law and Economics) of Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz and simultaneously online. The European University of Law and Administration in Warsaw was a partner of the event. The conference was held under the honorary patronage of the Rectors of KWU and EULA and the Mayor of Bydgoszcz. A message to the conference participants was also addressed by the Head of the Foreign Service of the Republic of Poland.

The Foreign Service is an integral part of public administration. A separate act – alongside those concerning the civil service and local government personnel – is devoted to it, together with a number of original organisational solutions. The issue is interdisciplinary and includes strands of labour law, constitutional and substantive administrative law and public international law. The last mentioned field tends to be the subject of academic debates and journalistic discussions about the foreign service. Therefore, I have proposed a discussion focused on the remaining aspects of the organisation of the foreign service.

As of 2021, there is a new Foreign Service Act and, consequently, a new structure of the Foreign Service. The issue of the organisation of the foreign service is an interesting area of research, in terms of attention it is far inferior to the other regulations of civil service law. As I was interested in the structure and functioning of public administration, I undertook to organise an event at which I also wanted to look at the foreign service – both of Poland and selected other countries.

The act – Consular Law (that came into force in 2015) includes in its regulation both material legal issues related to the tasks of Polish consular officials and the norms of a specialised administrative procedure excluded from the Code of Administrative Procedure. The activity of Polish consuls abroad often arouses curiosity, but just as often there is ignorance behind it. These issues constituted the second research area of the conference.

Dozens of active participants in the event – representing research centres from Warsaw, Łódź, Bydgoszcz, Poznań, Zielona Góra, Olsztyn, Gdańsk and Gdynia – delivered interesting papers, some of which form the content of this edition.

The conference programme included three panels.

The first concerned systemic and structural issues of the foreign service. It included speeches on the reasons for and consequences of separating a separate foreign service from the public administration, an evaluation of the Foreign Service Act, errors in the functioning of the service and the model of the foreign service of the People's Republic of China. The academics participating in the panel also had experience in ambassadorial missions – enabling them to enrich their speeches with valuable case studies.

The second panel was devoted to the problems of substantive and procedural law – especially administrative and criminal law – related to the activities of the foreign service and the procedures according to which consuls operate. Presented papers covered issues of discrepancies in standard administrative procedures and proceedings before Polish consuls abroad, criminal liability for breaching diplomatic secrecy, and the consul's powers with regard to importing weapons and ammunition into Poland.

The third and final panel concerned the functional approach to the foreign service. The speeches referred, among other things, to: economic diplomacy, European consular care, climate challenges and the resulting migration as a task for consular services, the activities of Polish representations of local government units to the European Union and the activities of the Polish foreign service in the countries of former Yugoslavia.

In the discussion, it was emphasised that the solutions introduced by the Foreign Service Act of 2021 – despite its still short period of operation – nevertheless raise more problems and doubts than they bring solutions. Hence, there were numerous criticisms of this regulation and calls for it to be amended as soon as possible. It has also been noted that some solutions in consular law are clearly different from, but not necessarily inferior to, the rules of administrative procedure. It is further indicated which institutions of consular procedure could be transferred to general administrative procedure.

By courtesy of the publisher of the *European Review of Law and International Relations*, in the presented issue the conference participants can share with the Readers their thoughts written down – sometimes even in a form extended in relation to the papers delivered. I trust that this will be a valuable contribution to further discussion on the foreign service and consular law.

*Tomasz Bojar-Fijałkowski, PhD, Professor at Kazimierz Wielki University
Chairman of the Scientific and Organisational Committee of the Conference*



Tomasz Bojar-Fijałkowski*

Powody i konsekwencje wyodrębnienia służby zagranicznej w polskiej administracji publicznej

[Reasons and Consequences of the Separation of the Foreign Service in the Polish Public Administration]

Abstract

The aim of this work is to indicate the place which the Foreign Service occupies in the model of Polish public administration. The first part characterises the public administration, indicating within it the area of tasks performed by the Foreign Service and defines the service in terms of its objects, institutions and subjects. The second part points out the differences of the Foreign Service, in particular from the civil service, in terms of legal authority, structure, subordination, powers and responsibility. The third part attempts to indicate the legal, organizational and financial consequences of the separation of the Foreign Service within the public administration.

Keywords: Foreign Service, public administration, civil service law, organizational structures.

Wstęp

Służba zagraniczna to wciąż mało zbadany i oszczędnie opisany system osobowo-instytucjonalny funkcjonujący w systemie służby publicznej. Skromna jest także literatura traktująca o niej jako o części administracji publicznej. Najbardziej dostępna – co nie oznacza, że obszerna – jest analiza służby zagranicznej z perspektywy regulacji zatrudnienia i stosunków pracy. Niemniej z uwagi na rangę spraw publicznych, jakie prowadzi i za jakie odpowiada, jest ważniejsza dla systemu administracji publicznej, niż mogłoby to wynikać ze skali poświęćanej jej uwagi.

* **Tomasz Bojar-Fijałkowski** – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, kierownik Katedry Prawa Gospodarczego i Finansowego w Instytucie Prawa i Ekonomii UKW w Bydgoszczy; ORCID: 0000-0001-6979-8207; bojar-fijałkowski@wp.pl

Celem niniejszej pracy jest wskazanie miejsca, jakie w modelu polskiej administracji publicznej zajmuje służba zagraniczna. Analiza taka wymaga nie tylko określenia odrębności służby zagranicznej od innych podsystemów administracji publicznej, ze wskazaniem przyczyn takiego stanu rzeczy, ale i konsekwencji z tego wynikających. Takie też założenia zdeterminowały strukturę opracowania.

Cześć pierwsza charakteryzuje administrację publiczną, wskazując wewnątrz niej obszar zadań wykonywany przez służbę zagraniczną, oraz definiuje tę służbę w ujęciu przedmiotowym, instytucjonalnym i podmiotowym. Część druga wskazuje odrębności służby zagranicznej, szczególnie względem służby cywilnej, w zakresie umocowania prawnego, struktury, podległości, uprawnień i odpowiedzialności. Część trzecia, zarazem ostatnia z tekstu głównego, podejmuje próbę wskazania konsekwencji prawnych, organizacyjnych i finansowych wyodrębnienia służby zagranicznej w administracji publicznej. Całość kończą wnioski oraz postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* oraz wykaz źródeł. Pracę oparto na krajowych źródłach prawa administracyjnego, urzędniczego oraz aktach prawnych aktualnych na 11 listopada 2022.

Służba zagraniczna w administracji publicznej

Administracja publiczna – określana w polskiej doktrynie przed 1990 rokiem jako administracja państwowa¹ – jest tą częścią władzy wykonawczej, która realizuje polityki publiczne i zadania mające na celu zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia w społeczeństwie². Jak wskazał Thomas Woodrow Wilson, autor pojęcia „administracja publiczna”³ i późniejszy prezydent USA, przepisy prawa nie wdrożą się same. Administracja publiczna, z punktu widzenia przedmiotowego, to ciąg działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym służących realizacji interesu ogólnego. Kiedy, patrząc na administrację publiczną, od strony podmiotowej, wyraźniej widać system organów i ich aparatów pomocniczych wraz ze strukturami wspomagającymi oraz wzajemne relacje między nimi⁴. Administracja publiczna, przede wszystkim acz nie wyłącznie, wiąże się z pojęciem prawa administracyjnego ustrojowego⁵.

¹ Więcej: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1979.

² A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Wrocław 2003.

³ T. Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1941, 56 (2), oryg. opubl. 1887.

⁴ S. Wrzosek, *Wstęp – administracja publiczna z punktu widzenia nauki administracji* [w:] *Nauka administracji*, M. Karpiuk, W. Kitler (red.), Warszawa 2013, ss. 9 i 10.

⁵ Więcej: T. Bąkowski, *Prawo ustrojowe administracji publicznej – dogmat czy aksjomat gdańskiej koncepcji prawa administracyjnego?* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki, inspiracje, krytyka*, T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), Gdańsk–Warszawa 2022, ss. 35–47.

Warunkiem *sine qua non* dla kreacji organów administracji publicznej są zadania publiczne. Organ administracji działa w imieniu państwa bezpośrednio lub pośrednio. Jest on wyodrębnionym w strukturze państwa podmiotem, obsadzonym personalnie, wyposażonym w kompetencje i władztwo⁶. Każde państwo samodzielnie kształtuje katalog swoich zadań publicznych, którym należy przypisać piastuna, kierując się potrzebami i możliwościami, w tym finansowymi, oraz założeniami ideologiczno-politycznymi, np. doktryną państwa liberalnego czy opiekuńczego.

Pośród szerokiego i wciąż zmieniającego się w szczegółach katalogu zadań publicznych w prawie polskim są ugruntowane zadania w zakresie utrzymywania stosunków dyplomatycznych, relacji międzynarodowych, usług konsularnych. Jak każde zadania publiczne, i te wymagają organu administracji, który będzie za nie odpowiadał. Idąc dalej, potrzebują aparatu pomocniczego dla tegoż piastuna w postaci: urzędu, jednostek podległych i organizacyjnych, kadry, instrumentów działania, w tym np. sprzętów, urządzeń i budynków. Tym jest służba zagraniczna wyodrębniona w ramach administracji publicznej. Realizacja tak określonych zadań wymaga także procedur działania. Tym jest prawo konsularne – będące regulacją specjalną w ramach ogólnego prawa o postępowaniu administracyjnym.

Dla pojęcia „służba zagraniczna” można przedstawić definicje w ujęciu przedmiotowym, instytucjonalnym i podmiotowym⁷. Przedmiotem działalności służby zagranicznej są wyspecjalizowane działania realizujące politykę zagraniczną. Zakres ten więc jest tożsamy z opisem działu „sprawy zagraniczne”, wskazanym w art. 32 ustawy o działach administracji rządowej⁸.

Instytucjonalnie służba zagraniczna to wyodrębniona część struktury administracji publicznej państwa funkcjonująca według ustawy szczegółowej, czyli ustawy o służbie zagranicznej⁹, działająca w centrali, czyli Ministerstwie Spraw Zagranicznych, oraz na placówkach zagranicznych. Placówki te są wyjątkiem na tle reszty administracji publicznej, która z zasady działa na terenie kraju. Nie zmienia to faktu, że są jednostkami polskiej administracji publicznej, rządowej, z tym że zlokalizowanymi za granicą. Jak wskazuje UoDzAR, minister właściwy do spraw zagranicznych ustala organizację i kieruje działalnością placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, a także koordynuje działania związane z zapewnieniem ich bezpieczeństwa, aczkolwiek z wyłączeniem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej¹⁰.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, ss. 100 i 101.

⁷ J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, ss. 231 i 232.

⁸ Ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1893 z późn. zm.), dalej jako UoDzAR.

⁹ Ustawa z 21 stycznia 2021 roku o służbie zagranicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1076 z późn. zm.), dalej jako UoSZ.

¹⁰ Podobnie dział administracji rządowej „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, zdefiniowany w art. 13 UoDzAR, nie jest obecnie prowadzony przez ministra właściwego do spraw zagranicznych,

Do zadań ministra właściwego do spraw zagranicznych należy także:

- ◆ utrzymywanie stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;
- ◆ reprezentowanie i ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym także przed sądami i trybunałami międzynarodowymi;
- ◆ koordynacja polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- ◆ reprezentowanie i ochrona interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, a także współpraca z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspieranie polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą;
- ◆ współpraca rozwojowa, w tym pomoc humanitarna;
- ◆ kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej;
- ◆ działalność informacyjna i edukacyjna służąca rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej;
- ◆ inicjowanie i koordynowanie działań dotyczących zatrudnienia obywateli polskich w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych;
- ◆ dyplomacja publiczna i kulturalna, a także wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę.

W ujęciu podmiotowym służba zagraniczna to korpus pracowników realizujących określone zadania państwa składające się na służbę zagraniczną w ujęciu przedmiotowym. Regulacje prawne służby zagranicznej mają charakter *lex specialis* na tle *legi generalis*, jakimi są regulacje o służbie cywilnej¹¹, a szerzej powszechne prawo pracy¹².

Odrębności służby zagranicznej w polskiej administracji publicznej

Nieuzasadnione byłoby stwierdzenie, że służba zagraniczna jest częścią służby cywilnej¹³. Nie ma wszakże obecnie bezpośredniej korelacji między członkostwem w służbie zagranicznej i służbie cywilnej. W ujęciu praktycznym status członka służby cywilnej jest jedną z dróg wejścia do służby zagranicznej, ale nie jest to automatyczne, lecz jedynie możliwe¹⁴. Przy czym podstawowe ścieżki naboru do służby zagranicznej są inne, w tym wykreowane wyłącznie w służbie zagranicznej – jak aplikacja dyplomatycz-

jest poza MSZ w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie to należy uznać za niekorzystne z punktu widzenia spójności zarówno polityki zagranicznej, jak i służby zagranicznej.

¹¹ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1691 z późn. zm.), dalej jako „UoSC”.

¹² Przede wszystkim: ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 z późn. zm.).

¹³ Tak stwierdza m.in. D. Tyrawa, *Służba zagraniczna jako specyficzny rodzaj służby publicznej* [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, B. Jaworska-Dębska, A. Doba-czewska (red.), Warszawa 2016, s. 209.

¹⁴ Według rozdziału 4 UoSZ.

no-konsularna¹⁵ oraz rekrutacja zewnętrzna na czas pełnienia określonej funkcji¹⁶.

W konsekwencji mamy w systemie administracji publicznej wyodrębnioną administrację rządową, samorządową i państwową. W administracji rządowej w ramach prawa urzędniczego mamy wyodrębnione podgrupy służby cywilnej i służby zagranicznej. Każda z nich uregulowana jest ustrojowo i w zakresie prawa urzędniczego – prawa pracy, osobną regulacją ustawową, przy czym administracja rządowa na tle samorządowej i państwowej jest najmniej stabilna. Dotyczy to, przede wszystkim, UoSC systematycznie nowelizowanej *de facto* po każdych wyborach parlamentarnych¹⁷, bardziej niż UoSZ, która została całościowo zmieniona w 2021 roku.

Nietrudno odnieść wrażenie, że w zasadzie wszystkie zmiany w UoSC podyktowane były interesem politycznym konkretnej partii posiadającej w danym momencie większość parlamentarną. Były przy tym one bardzo głębokie, łącznie z likwidacją Służby Cywilnej w roku 2006 i przekształceniem jej w Państwowy Zasób Kadrowy¹⁸. Celem tych działań zawsze była chęć upolitycznienia korpusu urzędniczego. Między innymi dlatego w Polsce nigdy nie powstała w pełni apolityczna, trwała, stabilna i odporna na zmiany polityczne¹⁹, profesjonalna służba cywilna i kadra urzędnicza. Podobnie, choć na mniejszą skalę i mniej intensywnie zmieniano służbę zagraniczną. Uwagą natury ogólnej powinna być ta, że nie tylko ten obszar działalności państwa wymaga większej stabilności prawnej.

Obecna UoSZ próbuje zrównać tę służbę ze zdecydowanie bardziej rozbudowaną kadrowo i instytucjonalnie służbą cywilną. Stąd m.in. nowe stanowisko Szefa Służby Zagranicznej²⁰. Przy czym ten model dualistyczny rozwoju kadry administracji rządowej rodzi pewne ryzyka. Pojawia się swoista konkurencja, rywalizacja i do pewnego stopnia blokada przepływu kadr między obydwojma strukturami. W praktyce przepływ jest jedynie ze służby cywilnej, znacznie liczniejszej, do służby zagranicznej. Wyodrębnienie służby zagranicznej wydaje się standardem w większości państw, gdyż jej kadry muszą być wyposażone w szczególne kompetencje wykraczające poza kompetencje potrzebne dla służby cywilnej. Postulatem jest tu jednak

¹⁵ Więcej: J. Stelina, *Prawo...*, ss. 238 i 239.

¹⁶ Według art. 18 i 19 UoSZ. Stosowana stosunkowo często w przypadkach szefów misji dyplomatycznych, ambasadorów, którymi zostają – poza zawodowymi dyplomatami – także urzędnicy służby cywilnej, byli politycy, osoby ze świata kultury czy nauki. Więcej: T. Liszcz, *Służba zagraniczna [w:] Prawo urzędnicze*, T. Liszcz (red.), Lublin 2005, ss. 105–107.

¹⁷ Więcej: J. Czapotowicz, *Przemiany modelu służby cywilnej w Polsce [w:] Nauka administracji*, B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. Suwaj (red.), Warszawa 2009, ss. 457–461.

¹⁸ Ustawą z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. 2006 nr 170, poz. 1217). Regulacja ta została uchylona 21 listopada 2008 roku wraz z przyjęciem obecnej UoSC.

¹⁹ Więcej: B. Jaworska-Dębska, *Neutralność polityczna urzędników w służbie dobra wspólnego – słów kilka [w:] W służbie...*, B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), ss. 27–44.

²⁰ Ustanowione art. 9–11 UoSZ.

długofalowe planowanie kadr służby zagranicznej, wprowadzenie mechanizmów minimalizujących ryzyko ich upolitycznienia, zagwarantowanie mechanizmów rozwoju²¹ oraz zabezpieczenie adekwatnego finansowania. Stąd osobna organizacja służby zagranicznej, specyficzne uprawnienia i przywileje jej członków²², podległość innym organom naczelnym administracji publicznej – przesądzają o odrębności służby zagranicznej w ramach administracji publicznej.

Konsekwencje wyodrębnienia służby zagranicznej w polskiej administracji publicznej

Polska posiada dość rozbudowaną sieć placówek zagranicznych, głównie ambasad, ale i konsulatów²³. Jest to związane m.in. z ambicjami politycznymi, ale i przyjętym modelem obecności w większości regionów świata, a także chęcią świadczenia tam usług konsularnych. Warto, aby działania w zakresie powoływania nowych bądź likwidacji funkcjonujących placówek wynikały z realnych potrzeb i były elementem strategii rozwoju służby zagranicznej, a nie krótkotrwałej analizy czy potrzeby chwili. W tym zakresie powinno się wykorzystywać metody pomiaru relacji aktywności poszczególnych placówek do potrzeby ich utrzymywania.

Spełnienie powyższego postulatu jest w przypadku służby zagranicznej o tyle trudne, że przy znacznie mniejszej obsadzie poszczególnych jednostek – w porównaniu do administracji publicznej zlokalizowanej w kraju – mamy równocześnie do czynienia z drastycznie mniejszą mobilnością i rotacją kadry. Kadre pracującą poza urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, tę pracującą na placówkach zagranicznych, ogranicza dystans od kraju, koszty finansowe przeprowadzki, koszty emocjonalne związane ze zmianą miejsca pobytu pracownika (i często jego rodziny). Większa stabilność zatrudnienia, trwałość stosunku pracy w służbie zagranicznej w przypadkach indywidualnych osób bywa atutem, ale w przypadku pracownika o niższych kompetencjach i umiejętnościach – czy choćby gorzej znoszącego pobyt za granicą – już atutem nie jest.

Tak samo jak brak bezpośredniego wpływu szefa placówki na zespół, którym kieruje. Wpływ ten w przypadku służby cywilnej, ze względu na

²¹ Por. T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego w rozwoju administracji publicznej i jej kadr – dobrowolne instrumenty ekonomiczno-prawne w miejsce dobrych regulacji* [w:] *W służbie...*, B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), ss. 77–90.

²² Więcej: D. Tyrawa, *Służba...*, s. 215 i 216; J. Stelina, *Prawo...*, ss. 240–246.

²³ Polskie przedstawicielstwa na świecie: www.gov.pl/web/dyplomacja/polskie-przedstawicielstwa-na-swiecie, [dostęp: 11.11.2022]. MSZ wskazuje, że w roku 2023 ma to być 168 placówek zagranicznych.

możliwości przejścia czy przeniesienia do innej jednostki w kraju²⁴, jest zdecydowanie większy. Przy czym mówimy tu o istotnej funkcji kierowniczej w każdej organizacji. Do podstawowego katalogu elementów zarządzania należy bowiem kierowanie zespołem – w tym kreowanie go – dobór osób do konkretnych zadań, za czym dopiero idzie motywowanie i kontrolowanie. Planowanie w przypadku placówek zagranicznych jest jedynie częściowo rolą szefa danej jednostki, bo część zadań jest mu przekazywana z centrali. Mimo to część zadań, tych związanych z promocją, utrzymywaniem bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami państwa przyjmującego, własne inicjatywy w zakresie rozwoju, w tym relacji gospodarczych czy kulturalnych, może i powinno być inicjatywą kierującego placówką. W przyjętym modelu jest to trudne – wobec braku bezpośredniego, a czasem też i pośredniego, wpływu szefa na skład personalny zespołu, którym kieruje. Może to w konkretnych przypadkach prowadzić do osłabienia, a nawet paraliżu skutecznego działania. Administracja publiczna – cała, bez wyjątków – powinna działać sprawnie i skutecznie²⁵.

Niewątpliwie służba zagraniczna jest w porównaniu, *per capita* na członka czy w przeliczeniu na jednostkę organizacyjną, kosztowna. Budżet państwa na dział „sprawy zagraniczne” przewiduje w roku 2023 limit wydatków na poziomie prawie 2,8 mld złotych, o ponad 9% wyższy niż w roku 2022²⁶. Skala wydatków na prowadzenie polityki zagranicznej powoduje, że niektóre małe państwa mają niezwykle skromną sieć placówek, ograniczoną do Organizacji

²⁴ W trybie art. 62 UoSC. Więcej: J. Jagielski, K. Rączka, Komentarz do ustawy o służbie cywilnej, Warszawa 2001, s. 253 i nn.

²⁵ Sprawny to wykorzystujący zasoby mądrze i bez zbędnego marnowania; inaczej: efektywny, ekonomiczny. Skutecznym natomiast nazywamy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Skuteczny to działający z powodzeniem – T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Łódź 2019, s. 104.

²⁶ Limit wydatków na rok 2023 w projekcie ustawy budżetowej zaplanowano na 2 mld 778,8 mln zł, o 235,6 mln zł, czyli o 9,3% więcej od ujętych w ustawie budżetowej na 2022 rok. W limicie wydatków na 2023 rok zostały uwzględnione pieniądze: na utworzenie 23 etatów w związku m.in. z wejściem w życie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach oraz na wzrost o 7,8% kwot bazowych dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz wynagrodzeń osób objętych i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Uwzględniono także środki na zabezpieczenie kosztów funkcjonowania resortu, w tym m.in. placówek zagranicznych w związku z rosnącymi kursami walut obcych, oraz na rozbudowę Domu Kultury Polskiej w Wilnie. Na wzrost wydatków o 235,6 mln zł składają się przede wszystkim zwiększenie wydatków: placówek zagranicznych o 177,9 mln zł; na składki do organizacji międzynarodowych o 58,7 mln zł; wydatków na pomoc zagraniczną o 7,5 mln zł i wydatków na zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji rządowej o 7,1 mln zł. Wzrosną też wydatki na realizację zadań w ramach współpracy z Polonią i Polakami za granicą o 5 mln zł; na działalność informacyjną i kulturalną prowadzoną za granicą o 4,4 mln zł; na dotację dla PISM o 0,9 mln zł; na szkolnictwo polskie za granicą o 0,7 mln zł; na opiekę i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą o 0,3 mln zł. Na poziomie takim samym jak w 2022 roku będą: wydatki na działalność radiowo-telewizyjną, kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju, pomoc dla repatriantów, Radę do Spraw Polaków na Wschodzie, działalność badawczo-rozwojową. MSZ planuje też zakupy związane z rozbudową i modernizacją systemów teleinformatycznych, zakupy sprzętu i urządzeń systemów zabezpieczenia technicznego na rzecz placówek zagranicznych i zakup wyposażenia oraz zakupy samochodów w placówkach zagranicznych. Portal „W gospodarce.pl”: www.wgospodarce.pl/informacje/118789-wawrzyk-limit-wydatkow-w-budziecie-msz-wyzszy-w-2023-r [dostęp: 11.11.2022].

Narodów Zjednoczonych, państw sąsiednich, Stanów Zjednoczonych i np. jednej placówki stałej i zawodowej na kontynencie²⁷.

Polska służba zagraniczna wydaje się być wciąż w okresie przekształcania. Zmiany dokonane UoSC z 2021 roku wyraźnie wskazują kierunek w postaci jej usamodzielnienia się, odcięcia od służby cywilnej. Proces taki, jeśli skutecznie przeprowadzony, a nie przewlekły i chaotyczny, może być korzystny. Wzorcem powinna być tu administracja samorządowa – powstała w roku 1990²⁸, a wyraźnie rozbudowana w wyniku reformy podziału terytorialnego kraju z 1998 roku²⁹. Wyodrębnienie administracji samorządowej i jej kadry urzędniczej³⁰ należy uznać za sukces polskiej administracji publicznej, choć proces ten także nie jest w pełni zakończony³¹.

Jednocześnie zauważyć trzeba, że silny samorząd terytorialny jest w zdecentralizowanym państwie koniecznością, a różnorodność i podsystemy w ramach systemu administracji rządowej już niekoniecznie. Homogeniczność systemu administracji rządowej mogłaby mieć swoje atuty – w postaci stabilności, oszczędności, transparentności. Tymczasem obecne rozwiązania prawne i organizacyjne polskiej służby zagranicznej zmierzają w przeciwnym kierunku. Co więcej, wciąż pozostają w tymże systemie zagadnienia nieuregulowane. Przykładem rozbieżności i odstępstw mogą być procedury przewidziane ustawą prawo konsularne³² – odmienne od ogólnej procedury administracyjnej³³. Zagadnienia szczegółowe, które warte są podjęcia w doktrynie, to także rola konsulów honorowych w realizacji usług konsularnych, ich status prawny i ochrona oraz – wciąż niestabilna instytucjonalnie i prawnie – polska dyplomacja ekonomiczna.

²⁷ Nie dotyczy to wyłącznie państw o małym PKB i budżecie; np. Singapur utrzymujący stosunki dyplomatyczne z Polską jako siedzibę ambasadora akredytowanego przy polskim prezydencie podaje centralę singapurskiego MSZ. Polska przez parę lat podobnie akredytowała ambasadora RP w Mongolii z siedzibą w Warszawie. Wciąż jest tak z Malcią, gdzie polski ambasador jest akredytowany od 2019 roku, a placówka jest nadal w organizacji. Wcześniej ambasador w Rzymie był równocześnie akredytowany na Malcie, co jest rozwiązaniem powszechnym.

²⁸ Ustawą z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95).

²⁹ Wprowadzenie trójpodziału terytorialnego państwa wraz z ustanowieniem na wszystkich jego szczeblach samorządu terytorialnego – zob. ustawę z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96, poz. 603).

³⁰ W oparciu o ustawę z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 530 z późn. zm.). Więcej: M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2016; P. Czarniecki, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, Zatrudnianie pracowników samorządowych, Warszawa 2020.

³¹ Można pokusić się o postulat np. ograniczenia organów władz na szczeblu województwa do organów samorządowych czy też bezpośredniego wyboru władz wykonawczych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, nie tylko w gminach. Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, O wojewodzie w systemie administracji publicznej. Uwagi krytyczne i propozycje zmian [w:] Prawo publiczne wobec aktualnych problemów społecznych i gospodarczych, M. Mrówczyński, T. Kneпка (red.), Bydgoszcz 2020, ss. 25–35.

³² Ustawa z 25 czerwca 2015 roku Prawo konsularne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 350 z późn. zm.).

³³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.).

Zakończenie

Powyższe opracowanie pozwala na wysnucie poniższych wniosków oraz wysunięcie następujących postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*:

1. Administracja publiczna to zbiór organów realizujących zadania publiczne wraz z ich aparatami pomocniczymi i wzajemnymi powiązaniem. To także ludzie będący piastunami tych organów oraz obsadzający obsługujące ich urzędy.
2. Pośród zadań publicznych są te związane z prowadzeniem polityki zagranicznej i utrzymywaniem stosunków międzynarodowych. Za ich wykonywanie odpowiada służba zagraniczna pojmowana od strony przedmiotowej. Instytucjonalnie służba to urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz podległe mu placówki zagraniczne, natomiast podmiotowo jest nią personel realizujący powyższe zadania w ramach tychże struktur organizacyjnych.
3. Służba zagraniczna wywodzi się i czerpie z dorobku, regulacji i procedur służby cywilnej, ale zmierza w kierunku odrębności i niezależności. Z tego też powodu służbie zagranicznej poświęcono odrębną regulację prawa urzędniczego – ustawę o służbie zagranicznej. Odrębne są też kwestie podległości organom naczelnym administracji publicznej, organizacja, jak również prawa i obowiązki członków tej służby.
4. Niekorzystne z punktu widzenia stabilności systemu administracji publicznej i podsystemu służby zagranicznej jest wyłączenie z kompetencji rzeczowej ministra spraw zagranicznych działu administracji rządowej „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Podobnie – brak wpływu szefa placówki dyplomatycznej na skład personalny zespołu, którym kieruje. Jedno i drugie jest sprzeczne z zasadami racjonalności i standardami zarządzania publicznego.
5. Polska służba zagraniczna zdaje się wciąż ewoluować i dopiero zmierza w kierunku pełnej samodzielności ustrojowej i organizacyjnej. Dobrym instytucjonalnym wzorem w ramach administracji publicznej jest administracja samorządowa, która skutecznie i efektywnie realizuje zadania publiczne.
6. W ramach służby zagranicznej pozostaje sporo kwestii nieuregulowanych – czy też odmiennie uregulowanych niż w podobnych i porównywalnych systemach prawa publicznego, takich jak: odrębności procedur konsularnych od ogólnej procedury administracyjnej, rola i funkcje konsulów honorowych czy też dyplomacja ekonomiczna. Na pewno warto, aby doktryna zajęła się i tymi zagadnieniami.

Abstrakt

Celem pracy jest wskazanie miejsca, jakie w modelu polskiej administracji publicznej zajmuje służba zagraniczna. Część pierwsza charakteryzuje administrację publiczną, wskazuje wewnątrz niej obszar zadań wykonywany przez służbę zagraniczną oraz definiuje tę służbę w ujęciu przedmiotowym, instytucjonalnym i podmiotowym. Część druga wskazuje odrębności służby zagranicznej, szczególnie od służby cywilnej, w zakresie umocowania prawnego, struktury, podległości, uprawnień i odpowiedzialności. Część trzecia podejmuje próbę wskazania konsekwencji prawnych, organizacyjnych i finansowych wyodrębnienia służby zagranicznej w administracji publicznej.

Słowa kluczowe: służba zagraniczna, administracja publiczna, prawo urzędnicze, struktury organizacyjne.

BIBLIOGRAFIA

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, 2003.
- Prawo publiczne wobec aktualnych problemów społecznych i gospodarczych*, red. M. Mrówczyński, T. Knepek, Bydgoszcz 2020.
- Czarnecki P., Reda-Ciszewska A., Surdykowska B., *Zatrudnianie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020.
- Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki, inspiracje, krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk–Warszawa 2022.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Łódź 2019.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1979.
- Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, G.B. Peters, P. Suwaj, Warszawa 2009.
- Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013.
- Prawo urzędnicze*, red. T. Liszcz, Lublin 2005.
- Rycak M., Rycak A., Stelina J., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009.
- Woodrow Wilson T., *The Study of Administration*, "Political Science Quarterly" 1941, 56 (2).
- W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Źródła internetowe

Polskie przedstawicielstwa na świecie: www.gov.pl/web/dyplomacja/polskie-przedstawicielstwa-na-swiecie [dostęp: 11.11.2022].

Portal „W gospodarce.pl”: www.wgospodarce.pl/informacje/118789-wawrzyk-limit-wydatkow-w-budziecie-msz-wyzszy-w-2023-r [dostęp: 11.11.2022].



Jacek Izydorczyk*

**Ustawa z 21 stycznia 2021 roku
o służbie zagranicznej
– założenia, przepisy oraz skutki
dla dyplomacji RP**

[The Bill of 2021 on the Polish Foreign Service: assumptions, regulations and consequences for the diplomacy of the Republic of Poland]

Abstract

The article presents the assumptions of the new and very controversial Bill of 2021 on Foreign Service and points out its shortcomings and clearly incorrect solutions.

Keywords: Foreign Service, diplomacy, law, functioning of the state, international relations.

I

Pojęcie dyplomacji jest wieloznaczne, jednak współcześnie określa się ją jako narzędzie polityki zagranicznej państwa służące rozwiązywaniu problemów [i zapobieganiu ewentualnym problemom – *przyp.* J.I.] występujących w stosunkach z innymi państwami lub grupami państw za pomocą rozmów, rokowań, korespondencji i zawierania umów. Nazwą „dyplomacja” określa się także korpus służby zagranicznej pracujący w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, przedstawicielstwach dyplomatycznych (i konsularnych) oraz organizacjach międzynarodowych¹.

Dyplomacja istnieje, od kiedy istnieje państwo (niektórzy wskazują, że istniała nawet wcześniej²) – jednak to do zadań państwa należy to, co rozumiemy przez stosunki dyplomatyczne i to co nimi zawiaduje (oraz kreuje) w imieniu państwa, czyli instytucjonalny organ państwowy wraz z profesjonalnym kor-

* **Jacek Izydorczyk** – dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, Katedra Postępowania Karnego i Kryminalistyki, WPiA.; b. ambasador nadzwyczajny i pełnomocny RP w Japonii (2017–2019); ORCID 0000-0001-7275-8150; email: jizydorczyk@wpia.uni.lodz.pl.

¹ C. Ikanowicz, *Protokół dyplomatyczny i organizacja Służby Zagranicznej RP*, Warszawa 1997, s. 9.

² Zob. J. Katz-Suchy, *Zarys historii dyplomacji*, Warszawa 1966, s. 18 i nn.

puszem urzędniczym. Co warte w tym miejscu podkreślenia – Polska ma bardzo bogatą historię dyplomatyczną³.

II

Ustawa (z 21 stycznia 2021 roku) o służbie zagranicznej⁴ jest regulacją prawną nie tylko nową, ale i zarazem bardzo kontrowersyjną. Tym bardziej że jej założenia oraz przepisy wydają się powodować odmienne skutki od tych oficjalnie deklarowanych.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych dla każdego państwa – jako podmiotu prawa międzynarodowego – jest jednym z najważniejszych resortów obok ministerstw obrony i spraw wewnętrznych. To Ministerstwo Spraw Zagranicznych (czy też szerzej: dyplomacja lub inaczej służba zagraniczna) jest odpowiedzialne za zewnętrzne bezpieczeństwo państwa i jego dobrostan. Tym samym oczywiste staje się, że przepisy regulujące dobór kadr do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz zasady funkcjonowania samej służby zagranicznej mają zawsze bardzo poważne konsekwencje dla danego państwa. Zawsze mogą to być skutki albo pozytywne, albo negatywne (*de facto* nie istnieją konsekwencje pośrednie).

Powstaje więc pytanie, jakie skutki dla Polski ma i będzie miała przedmiotowa nowa ustawa o służbie zagranicznej.

III

Założenia nowej ustawy o służbie zagranicznej z 2021 roku – przynajmniej te oficjalne – przedstawione zostały w tzw. rządowym projekcie ustawy o służbie zagranicznej (datowanym na 13 stycznia 2021 roku)⁵. Rozpoczynają się one od wskazania woli „ostatecznego zerwania z PRL” i wskazania na dotychczasowe jakoby „zmieszanie ze sobą komponentów politycznego i urzędniczego”. Zdaniem autorów dokumentu „rozwiązanie (...) problemów jest możliwe tylko przez przyjęcie nowej, całościowej regulacji określającej zadania, organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej, a także szczególne prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład; nowa ustawa o służbie zagranicznej poprawi obecną strukturę służby zagranicznej, zwiększy jej funkcjonalność, przejrzy-

³ Szerzej zob. między innymi: P. Łossowski, *Dyplomacja polska 1918–1939*, Warszawa 2001, *passim*; M.K. Barański, T. Chynczewska-Hennel, A. Szwarz: *Dzieje polskiej dyplomacji od X wieku do 1918 (od początków państwa polskiego do odzyskania niepodległości)*, Warszawa 2010, *passim*.

⁴ Dz.U. 2024 poz. 85 (tekst jedn.); ustawa obowiązuje od 16 czerwca 2021 roku.

⁵ Druk nr 877 (dokument elektroniczny: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=877>).

stość w zatrudnieniu do służby oraz wprowadzi nowe rozwiązania dotyczące wynagradzania jej członków”⁶.

Dalej jest mowa o tym, że nowa ustawa o służbie zagranicznej m.in.:

1. „W sposób klarowny oddziela czynnik polityczny, reprezentowany przez ambasadorów i kierownictwo resortu, od profesjonalnego urzędniczego komponentu, złożonego z zawodowego korpusu dyplomatycznego oraz pozostałych członków służby zagranicznej”⁷.
2. „Ambasador powinien być osobą, której doświadczenie zawodowe, życiowe, publiczne czy naukowe odpowiada porzebom realizacji polityki państwa polskiego w danym kraju w danym czasie; może zatem to być osoba wywodząca się z biznesu, nauki, a czasem również z polityki”⁸.
3. „Ambasador musi być wyłaniany w transparentny sposób, na drodze budowania woli politycznej; dlatego objęcie funkcji ambasadora w państwie przyjmującym albo ambasadora przy organizacji międzynarodowej wymagało będzie oceny nowego ciała, jakim będzie Konwent Służby Zagranicznej”⁹.
4. „Ambasadorzy oraz kierownictwo resortu powinno być wspierane przez dobrze wyszkolonych, apolitycznych profesjonalistów posiadających określone kompetencje w sferze stosunków międzynarodowych, a także w prowadzeniu spraw administracyjnych i finansowych; aby sprawnie realizować określone zadania, należy w transparentny sposób rozdzielić, w ramach resortu, członków służby zagranicznej od korpusu służby cywilnej”¹⁰.
5. „Utworzenie odrębnego od dyrektora generalnego urzędu stanowiska Szefa Służby Zagranicznej na wzór Szefa Służby Cywilnej, który będzie w sposób spójny, całościowy i wizerunkowy kierował służbą zagraniczną oraz budował jej etos oparty na zasadach spójności, dyspozycyjności, dyscypliny, dyskrecji, służby państwu, profesjonalizmu, permanentnego podnoszenia kompetencji oraz jasnych kryteriach sukcesu i awansu”¹¹.
6. „Na każdej placówce [tak w oryginale – *przyp.* J.I.] tworzy się stanowisko zastępcy kierownika placówki, który będąc członkiem zawodowego korpusu dyplomatycznego jest jednocześnie osobą odpowiedzialną przed dyrektorem generalnym za prawidłowe gospodarowanie mieniem, przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, przestrzeganie przepisów, w szczególności przepisów prawa pracy oraz przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych”¹².
7. „Niezbędne jest również (...) dokonanie korekty stopni dyplomatycznych oraz uporządkowanie praw członków służby zagranicznej dotyczących uposażeń oraz awansów; (...) ustawa wprowadza także nową kategorię pracownika za-

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

granicznego, co umożliwi zatrudnienie na placówce osoby znajdującej się dotychczas poza służbą zagraniczną, która wraz z osiągnięciem 3-letniego stażu pracy będzie mogła przystąpić do zawodowej służby zagranicznej”¹³.

8. „Ustawa przekazuje z mocy prawa archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych do dyspozycji Instytutu Pamięci Narodowej, a tym samym udostępnia go zainteresowanym podmiotom na rzecz dociekań naukowych i publicystycznych na zasadach opisanych w przepisach o IPN”¹⁴.
9. „Wprowadzono także definicję tajemnicy dyplomatycznej”¹⁵.
10. „Zakłada się, że skutki finansowe zmian w zakresie powołania Szefa Służby Zagranicznej (w ramach dotychczasowych rozwiązań stanowisko powiązane z obecnym Dyrektorem Akademii Dyplomatycznej) zostaną pokryte w ramach limitu środków przyznanego Ministerstwu Spraw Zagranicznych w 2021 roku; wejście w życie ustawy nie spowoduje zatem skutków w postaci zwiększenia wydatków budżetu państwa”¹⁶ [notabene założenie to okazało się dalekie od prawdy – co stało się oczywiste niemal natychmiast po uchwaleniu przedmiotowej ustawy – sic!].

W tym miejscu należy jeszcze zaznaczyć, że na stronie internetowej Sejmu RP (przy dokumencie „druk nr 877”) jest dostępna tylko jedna opinia prawna (z 19 stycznia 2021 roku), w której wprost stwierdza się, że: „ze względu na krótki termin wyznaczony na opracowanie, jak również z uwagi na lakoniczność uzasadnienia projektu, opinia skupia się na wskazaniu zmian w odniesieniu do stanu obecnego i zawiera jedynie sygnalizację niektórych zagadnień, wymagających bardziej szczegółowego rozważenia”¹⁷. Można więc od razu stwierdzić, że niemal dla każdego obserwatora zmian w prawie w przedmiotowym zakresie widoczny był wyjątkowy pośpiech (a nawet swego rodzaju nonszalancja) przy opracowaniu nowej ustawy o służbie zagranicznej z 2021 roku. W ten sposób nie wolno stanowić prawa – a tym bardziej prawa tak bardzo istotnego dla prawidłowego funkcjonowania państwa.

IV

Przepisy nowej ustawy o służbie zagranicznej – notabene już nowelizowanej (w tym nowelizowanej przed wejściem samej ustawy w życie – sic!¹⁸) zawierają

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Więcej – zob. cytowany wyżej dokument elektroniczny: druk nr 877 (dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=877>).

¹⁷ Dokument elektroniczny: Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o służbie zagranicznej (druk sejmowy nr 877) – autorstwa M. Bajor-Stachańczyk, ekspertki ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych.

¹⁸ Ustawa z 20 maja 2021 roku o zmianie ustawy o służbie zagranicznej (Dz.U. 2021, poz. 1003); ustawa z 28 kwietnia 2022 roku o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 1283).

dziewięć rozdziałów (rozdział 7. został uchylony) o następującej tytulacji i przedmiocie: rozdział 1. Przepisy ogólne; rozdział 2. Organizacja i funkcjonowanie służby zagranicznej; rozdział 3. Kierownicy placówek zagranicznych; rozdział 4. Nabór do służby zagranicznej; rozdział 5. Stanowiska kierownicze w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych; rozdział 6. Prawa i obowiązki członków służby zagranicznej; rozdział 8. Przepisy zmieniające; oraz rozdział 9. Przepisy epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i końcowe. W niniejszym opracowaniu zostaną wskazane tylko ważniejsze przepisy ustawy.

Zgodnie z art. 2 ustawy służba zagraniczna chroni interesy Rzeczypospolitej Polskiej w relacjach z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi i innymi podmiotami zagranicznymi; służba zagraniczna chroni interesy obywateli polskich za granicą na zasadach określonych w ustawie z 25 czerwca 2015 roku – Prawo konsularne¹⁹.

Przepis art. 7 pkt 12 ustawy reguluje definicję legalną – niezwykle kontrowersyjnej i całkowicie nowej w prawie – tzw. tajemnicy dyplomatycznej, oznaczającej: „informacje, dane oraz wiedzę, niestanowiące informacji niejawnych w rozumieniu przepisów ustawy z 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych²⁰, z którymi członek służby zagranicznej zapoznał się w związku z pełnieniem obowiązków i które ze względu na dobro służby zagranicznej mogły być udostępnione wyłącznie osobom do tego uprawnionym, a ich ujawnienie mogłoby szkodzić polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej i naruszać jej wizerunek międzynarodowy”.

Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1–2 ustawy tworzy się całkowicie nowe stanowisko Szefa Służby Zagranicznej. Urzędnik ten: koordynuje proces zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej; planuje i organizuje szkolenia w służbie zagranicznej; kieruje Akademią Dyplomatyczną; upowszechnia informacje o służbie zagranicznej; przetwarza dane osobowe członków służby zagranicznej oraz zbiera, wykorzystuje i przetwarza inne informacje w celu realizacji ustawowych zadań; zbiera i przetwarza szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków służby zagranicznej; przedstawia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, do 15 marca każdego roku, sprawozdanie o stanie służby zagranicznej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni oraz określa w drodze zarządzenia standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej.

Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 1–3 w służbie zagranicznej tworzy się stanowisko dyrektora generalnego służby zagranicznej; jest on dyrektorem generalnym urzędu w rozumieniu przepisów ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²¹, wykonującym także zadania określone w ustawie; dyrektor generalny służby zagranicznej wykonuje zadania dyrektora generalnego urzędu wobec

¹⁹ Dz.U. 2023 poz. 1329 (tekst jedn.).

²⁰ Dz.U. 2023 poz. 756 (tekst jedn.).

²¹ Dz.U. 2024 poz. 409 (tekst jedn.).

członków służby zagranicznej będących członkami korpusu służby cywilnej oraz czynności z zakresu prawa pracy w odniesieniu do członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

Natomiast tzw. podmioty wykonujące zadania służby zagranicznej (art. 13 ustawy) to:

- 1) ambasadorowie;
- 2) personel dyplomatyczno-konsularny, który stanowią:
 - a) dyplomaci zawodowi,
 - b) pracownicy zagraniczni, którym Szef Służby Zagranicznej nadał stopień dyplomatyczny na czas pełnienia obowiązków w placówce zagranicznej,
 - c) dyplomaci delegowani;
- 3) personel pomocniczy oraz
- 4) personel obsługi.

Z kolei przepisy (jeszcze obowiązujące) art. 28 ust. 1–2 statuują następujące stopnie dyplomatyczne w służbie zagranicznej: 1) ambasador; 2) minister pełnomocny; 3) radca-minister; 4) I radca; 5) radca; 6) I sekretarz; 7) II sekretarz; 8) III sekretarz; 9) attaché (najniższym stopniem dyplomatycznym jest właśnie stopień attaché).

Rozdział 3. dotyczy tzw. kierowników placówek zagranicznych. Zgodnie z art. 35 ust. 1 przedmiotowej ustawy przedstawicielstwem dyplomatycznym w innym państwie lub stałym przedstawicielstwem przy organizacji międzynarodowej kieruje ambasador, a do czasu objęcia placówki zagranicznej przez ambasadora – kierownik przedstawicielstwa, którego wyznacza spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego i odwołuje minister właściwy do spraw zagranicznych. Zgodnie zaś z art. 35 ust. 4 ustawy ambasador kierujący przedstawicielstwem dyplomatycznym w innym państwie nadzoruje działalność wszystkich placówek zagranicznych w państwie przyjmującym, z wyjątkiem stałego przedstawicielstwa przy organizacji międzynarodowej.

Kolejne wysoce kontrowersyjne nowe przepisy to art. 36 ust. 1–2 ustawy, na podstawie których kierujący placówką zagraniczną jest przełożonym wszystkich członków służby zagranicznej w kierowanej przez niego placówce zagranicznej oraz co do zasady odpowiada za bezpieczeństwo placówki zagranicznej i zapewnia jej ochronę – jednak dyrektor generalny służby zagranicznej w porozumieniu z kierującym placówką zagraniczną wyznacza w placówce zagranicznej zastępcę kierującego placówką, który jednocześnie jest osobą odpowiedzialną przed dyrektorem generalnym za prawidłowe gospodarowanie mieniem, przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, przestrzeganie przepisów, w szczególności przepisów prawa pracy oraz przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych.

Równie kontrowersyjne nowe przepisy to art. 39 ust. 3–11 ustawy, zgodnie z którymi ambasador podlega służbowo ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. W celu zaś oceny kandydatów do objęcia funkcji ambasadora

w państwie przyjmującym albo ambasadora przy organizacji międzynarodowej tworzy się tzw. Konwent Służby Zagranicznej. W jego skład wchodzi:

- 1) minister właściwy do spraw zagranicznych lub wskazany przez niego członek kierownictwa urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych jako przewodniczący;
- 2) Szef Służby Zagranicznej;
- 3) przedstawiciel Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wskazany przez Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) przedstawiciel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wskazany przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Konwent Służby Zagranicznej obraduje na posiedzeniach. Jego posiedzenia są niejawne. (...) Członkowie Konwentu w drodze uchwały wyrażają opinię oraz zamieszczają jej treść w protokole. Protokół jest dokumentem stanowiącym informację niejawną w rozumieniu art. 2 pkt 3 ww. ustawy z 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych.

Inny kontrowersyjny przepis to art. 48 ust. 2 ustawy, który wprowadza tzw. tajemnicę dyplomatyczną; ma on następujące (bardzo enigmatyczne) brzmienie: „Członek służby zagranicznej jest obowiązany do zachowania tajemnicy dyplomatycznej” (notabene ww. przepis art. 7 pkt 12 ustawy *de facto* nie wyjaśnia wcale, o co tak naprawdę chodzi).

V

Już na wstępie wskazano, że nowa ustawa o służbie zagranicznej jest regulacją kontrowersyjną. Jest to jednak bardzo ostrożne stwierdzenie, ponieważ w moim przekonaniu założenia tej ustawy oraz jej przepisy powodują i będą powodować dalece odmienne skutki od tych oficjalnie deklarowanych.

Należy pamiętać o tym, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest jednym z najważniejszych z trzech resortów w państwie (obok ministerstw obrony oraz spraw wewnętrznych). To właśnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest odpowiedzialne za zewnętrzne bezpieczeństwo państwa i jego dobrostan. Tymczasem w Polsce po roku 1989 nie tylko nie dokonano żadnej rzeczywistej reformy służby zagranicznej (czy raczej jej odbudowy) – ale jeszcze dołożono wszelkie patologie młodej demokracji, jaką była i wciąż jest Polska. Dodatkowo w ostatnim czasie nastąpiła wręcz funkcjonalna defragmentacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP polegająca na tym, że tzw. polityka europejska została przeniesiona do Kancelarii Premiera RP, a tzw. polityka atlantycka do Kancelarii Prezydenta RP – i dodatkowo w ostatnim czasie przyjęto właśnie przedmiotową ustawę o służbie zagranicznej.

Zasadnie wskazano w opracowaniu dla Senatu RP²², że szczególnie kontrowersyjnymi rozwiązaniami nowej ustawy – poza rozdzieleniem tzw. politycznych ambasadorów od tzw. zawodowego korpusu dyplomatycznego – są następujące całkiem nowe instytucje: po pierwsze tzw. Szef Służby Zagranicznej, po wtóre tzw. Konwent Służby Zagranicznej, po trzecie tzw. tajemnica dyplomatyczna, a po czwarte tzw. zastępca kierującego placówką dyplomatyczną. W ogóle należy postawić tutaj szereg istotnych pytań. Jak to możliwe, że w tak pośpieszny sposób przygotowano i uchwalono tak ważną dla państwa ustawę? Dlaczego ustanowiono ww. Szefa Służby Zagranicznej – skoro wciąż istnieje urząd Dyrektora Generalnego MSZ? W jakim celu powołano Konwent Służby Zagranicznej – skoro organami kompetentnymi w sprawach przekazanych dla tego Konwentu zgodnie z Konstytucją RP zawsze byli i dalej są: Minister Spraw Zagranicznych, Premier Rządu RP oraz Prezydent RP? Na jakiej podstawie prawnej i w jakim celu tworzy się nowy rodzaj tajemnicy całkowicie nieprzewidzianej w ww. ustawie dotyczącej tajemnicy państwowej? Dlaczego ww. zastępca kierującego placówką dyplomatyczną ma zastępować ambasadora w kierowaniu placówką – i w związku z tym: to kto będzie w rzeczywistości kierował taką placówką?

Jak widać, sama waga i treść powyższych pytań (a uzasadnienie do ustawy wcale na te pytania nie odpowiada) przesądza o konkluzji w związku z tytułową kwestią niniejszego opracowania dotyczącą konsekwencji ustawy z roku 2021 dla służby zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Będą one w moim przekonaniu oczywiście negatywne dla funkcjonowania samego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – co więcej: ustawowo wyraźnie ogranicza się kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych! Trudno dostrzec w związku z tym logiczny i uzasadniony z punktu widzenia interesów państwa polskiego powód takich regulacji tej ustawy – poza... no właśnie: chęcią ograniczenia uprawnień ministra kierującego resortem spraw zagranicznych (sic!). Jest to karygodne, w takim bowiem stanie ten nader istotny dla Polski resort nie może prawidłowo i skutecznie funkcjonować.

VI

Powyżej wskazano na założenia, którymi kierował się ustawodawca w pracach nad przedmiotową ustawą. Niestety do powyższych uwag krytycznych należy dodać kolejne. Mianowicie podnoszone w uzasadnieniu „klarowne oddzielenie czynnika politycznego, reprezentowanego przez ambasadorów i kierownictwo resortu, od profesjonalnego urzędniczego komponentu, złożonego z zawodowe-

²² Zob. B. Kuźniak, A.B. Capik, Analiza rozwiązań zawartych w nowej ustawie o służbie zagranicznej (druk senacki nr 316) z uwzględnieniem porównania do przepisów obowiązujących w innych państwach Unii Europejskiej, „Opinie i ekspertyzy” (327), Kancelaria Senatu – Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2021 r., ss. 1-35 (dokument elektroniczny).

go korpusu dyplomatycznego oraz pozostałych członków służby zagranicznej”²³ sugeruje wręcz, jakoby celem ustawodawcy było zagwarantowanie najwyższych stanowisk w dyplomacji dla czynnika politycznego i w dodatku nieprofesjonalnego – czyli w praktyce dla funkcjonariuszy partii rządzącej lub ich zaufanych osób. Dalej: założenie, że „ambasador powinien być osobą, której doświadczenie (...) odpowiada porzebom realizacji polityki państwa polskiego w danym kraju w danym czasie; może zatem to być osoba wywodząca się z biznesu, nauki, a czasem również z polityki”²⁴ – sugeruje, jakoby to była jakaś istotna zmiana, a przecież tak było i wcześniej (i jest w innych państwach zachodnich); chodzi więc tutaj o jakieś dodatkowe potwierdzenie dla nominacji partyjnych. Następne założenie zapisane w uzasadnieniu ustawy jest tym bardziej zdumiewające, podkreśla się tam bowiem, że „ambasador musi być wyłaniany w transparentny sposób, (...)”; dlatego objęcie funkcji ambasadora w państwie przyjmującym albo ambasadora przy organizacji międzynarodowej wymagało będzie oceny nowego ciała, jakim będzie Konwent Służby Zagranicznej”²⁵; tymczasem tworzy się całkowicie zbędny (a przy tym sprzeczny z Konstytucją RP) nowy twór i – odwrotnie niż jest to deklarowane – tworzy się tajną i nową procedurę doboru kandydatów na stanowiska ambasadorskie. Podobnie jest w przypadku kolejnego uzasadnienia z motywów do przedmiotowej ustawy, tj. założenia, jakoby „ambasadorzy oraz kierownictwo resortu powinni być wspierani przez dobrze wyszkolonych (...) w prowadzeniu spraw administracyjnych i finansowych; aby sprawnie realizować określone zadania, należy w transparentny sposób rozdzielić w ramach resortu członków służby zagranicznej od korpusu służby cywilnej”²⁶ – co znowu sugeruje, jakoby nie było już takiego rozróżnienia (zanim pojawiła się przedmiotowa nowa ustawa). Następny cel ustawodawcy (i podobny pomysł jak ten dotyczący tzw. Konwentu Służby Zagranicznej) to „utworzenie odrębnego od dyrektora generalnego urzędu stanowiska Szefa Służby Zagranicznej na wzór Szefa Służby Cywilnej, który będzie w sposób spójny, całościowy i wizerunkowy kierował służbą zagraniczną oraz (...) oraz jasnych kryteriach sukcesu i awansu”²⁷ – tak więc *de facto* wprowadza się istotne zamieszanie kompetencyjne – co musi rodzić podejrzenia, że urząd ten powstał nie z jakiegoś istotnego i funkcjonalnego powodu, ale znowu dla samego urzędu (a więc i dla jakiegoś zaufanego funkcjonariusza partii rządzącej); przecież skoro istnieją: minister spraw zagranicznych, wiceministrowie spraw zagranicznych (sekretarze stanu i podsekretarze stanu) oraz dyrektor generalny służby zagranicznej – nowe stanowisko jest w sposób oczywisty zbędne i wręcz szkodliwe, dysfunkcyjne. Kolejne założenie do nowej ustawy wzięte z uzasadnienia: że „na [!] każdej placówce tworzy się stanowisko zastępcy kierownika placówki, który będąc członkiem zawodowego korpusu

²³ Zob. druk nr 877 (dokument elektroniczny: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=877>).

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

dypłomatycznego, jest jednocześnie osobą odpowiedzialną przed dyrektorem generalnym za prawidłowe gospodarowanie mieniem, przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, przestrzeganie przepisów, w szczególności przepisów prawa pracy oraz przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych”²⁸ – może w praktyce stać się istotnym i realnym zagrożeniem dla samego prawidłowego funkcjonowania dypłomatycznej placówki zagranicznej – chociażby w przypadku możliwego konfliktu pomiędzy kierownikiem placówki a jego zastępcą, który ma przecież być osobą decyzyjną w sprawach finansowych, a więc także decyzyjną co do wydatków takiej placówki (i wydatków jej formalnego kierownika); być może założeniem twórców nowej ustawy miało być zagwarantowanie dziwnie rozumianego spokoju dla takiego funkcjonariusza partyjnego będącego np. ambasadorem, że nie będzie on odpowiadał za sprawy finansowe, w tym dyscyplinę finansów publicznych – co samo w sobie jest absurdem, ale jest też wręcz kryminalne. Pomimo tych wszystkich krytycznych uwag i tak najbardziej kuriozalne i zarazem niebezpieczne dla prawidłowego funkcjonowania służby zagranicznej RP jest wprowadzenie nowej (w dodatku w ogóle nieznanego polskiemu prawu) tzw. tajemnicy dypłomatycznej²⁹ – ponieważ w państwie demokratycznym i praworządnym albo określona informacja stanowi tajemnicę państwową, albo też nie; i to określają w Polsce istniejące i odrębne przepisy; o co więc może tutaj chodzić? Chyba tylko o to, żeby sprawy i sprawki Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Konwentu Służby Zagranicznej oraz placówek dypłomatycznych pozostały nieznanymi polskiej opinii publicznej (w przypadku bowiem ewentualnego istotnego zdarzenia za granicą [np. skandalu dypłomatycznego] i tak będą one jawne dla całego świata – poza polskimi podatnikami utrzymującymi służbę zagraniczną RP).

W związku z powyższymi uwagami uważam, że nowa ustawa z 21 stycznia 2021 roku o służbie zagranicznej jest regulacją tak bardzo szkodliwą dla prawidłowego funkcjonowania państwa, że natychmiast po zmianach politycznych powinna zostać uchylona w całości. W następującym po tym uchyleniu okresie przejściowym można będzie przywrócić obowiązywanie zapisów poprzedniej ustawy oraz w odpowiednim terminie (bez zwłoki – ale i bez pośpiechu) profesjonalnie i rzetelnie przygotować nową ustawę służącą wyłącznie interesom Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej obywateli.

Przy okazji należy w tym miejscu przypomnieć, że za klęskę roku 1939 nie odpowiada wcale Wojsko Polskie, lecz ówczesne sanacyjne władze polityczne, ich błędne decyzje oraz kierowana przez owych „sanatorów” dyplomacja Rzeczypospolitej Polskiej i jej konkretne działania. Oby taka tragedia dla państwa i narodu nigdy się nie powtórzyła – zwłaszcza że ponownie mamy bardzo niebezpieczną sytuację międzynarodową, a nasze kadry polityczne i dypłomatyczne są niestety znacznie gorsze niż tamte (jakkże niekompetentne!) sprzed 85 lat...

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Abstrakt

Artykuł prezentuje założenia nowej i bardzo kontrowersyjnej ustawy o służbie zagranicznej oraz wskazuje jej braki oraz wyraźnie błędne rozwiązania.

Słowa kluczowe: służba zagraniczna, dyplomacja, ustawa, funkcjonowanie państwa, stosunki międzynarodowe.

BIBLIOGRAFIA

Bajor-Stachańczyk M., Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o służbie zagranicznej (druk sejmowy nr 877); dokument elektroniczny – <https://www.sejm.gov.pl>.

Barański M.K., Chynczewska-Hennel T., Szwarc A., Dzieje polskiej dyplomacji od X wieku do 1918 (od początków państwa polskiego do odzyskania niepodległości), Warszawa 2010.

Ikanowicz C., Protokół dyplomatyczny i organizacja służby zagranicznej RP, Warszawa 1997.

Katz-Suchy J., Zarys historii dyplomacji, Warszawa 1966.

Kuźniak B., Capik A.B., Analiza rozwiązań zawartych w nowej ustawie o służbie zagranicznej (druk senacki nr 316) z uwzględnieniem porównania do przepisów obowiązujących w innych państwach Unii Europejskiej, „Opinie i ekspertyzy” (327), Kancelaria Senatu – Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2021; dokument elektroniczny – <https://www.sejm.gov.pl>.

Łossowski P., Dyplomacja polska 1918–1939, Warszawa 2001.



Magdalena Łągiewska*

Służba zagraniczna w Chinach: rozważania na tle rozwiązań prawnomiędzynarodowych

[The Foreign Service in China: reflections on international legal arrangements]

Abstract

The Law of the People's Republic of China on Diplomatic Personnel Stationed Abroad is one of the most important normative acts regulating the issues of the Foreign Service in mainland China. It is noteworthy, however, that the Chinese legislator also enacted separate regulations concerning the consular privileges and immunities. The aim of the article is to set forth the specificity of the Chinese Foreign Service against the background of the solutions adopted in the Vienna Convention on Diplomatic and Consular Relations, respectively. Finally, the paper seeks to answer whether Chinese solutions meet international standards in this regard.

Keywords: China, Foreign Service, diplomacy, diplomatic privileges.

Chiny w stosunkach międzynarodowych: ujęcie filozoficzno-prawne

Współcześnie widoczne jest coraz większe zaangażowanie, jak również znaczenie Chin w polityce międzynarodowej. Trend ten nie ogranicza się wyłącznie do regionu Azji Wschodniej, lecz przejawia się w skali globalnej. Aby zrozumieć specyficzne chińskie podejście do spraw międzynarodowych, w tym również prawa międzynarodowego publicznego, warto odnieść się do aspektów historycznych. Nie bez znaczenia są tutaj stulecie upokorzeń oraz tzw. wojny opiumowe, które zakończyły się podpisaniem traktatu nankińskiego w 1842 r. Co istotne, to właśnie ten traktat uważany

* **Magdalena Łągiewska** – dr nauk prawnych, Uniwersytet Gdański, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego WPiA; ORCID 0000-0001-9482-2651; email: magdalena.lagiewska@ug.edu.pl.

jest za pierwszą z tzw. umów nierównoprawnych. Warto pamiętać, że próby uregulowania handlu opium podejmowane przez władze cesarstwa chińskiego i oparte na normach prawa międzynarodowego zakończyły się fiaskiem. W wyniku późniejszych negocjacji z Brytyjczykami i innymi państwami kolonialnymi, w tym przede wszystkim z Francją, Chiny zostały zmuszone do podpisania nierównoprawnych umów. Co więcej, na ich mocy przyznano liczne przywileje eksterytorialne, w tym m.in. system jurysdykcji konsularnej, w wyniku których możliwe było utworzenie odrębnych dzielnic dla Europejczyków. Warto pamiętać, że wspomniane dzielnice były kontrolowane wyłącznie przez obcokrajowców. Oprócz tego istniały tzw. specjalne koncesje handlowe, zryczałtowane taryfy i cła, a także szereg zwolnień podatkowych. Wszystko to sprawiało, że nierównoprawne traktaty przyczyniły się do utworzenia nadmorskich handlowych miast, które funkcjonowały jak państwo w państwie. Niekiedy można spotkać się nawet ze stwierdzeniem, że były tzw. drugim cesarstwem. W ten sposób obowiązujący system funkcjonował do lat 40. dwudziestego wieku¹.

Rewolucja Xinhai, w wyniku której doszło do proklamowania Republiki Chińskiej w 1912 roku, miała przyczynić się do zmiany statusu Chin na arenie międzynarodowej. Chińczycy żywili nadzieję, że odtąd staną się suwerennym członkiem społeczności międzynarodowej. Mimo członkostwa w Lidze Narodów Chiny stosunkowo szybko przekonały się, że mocarstwa nie zrezygnują ze swojej uprzywilejowanej pozycji na rzecz chińskiej suwerenności. Podobnie Liga Narodów pozostała bezsilna wobec japońskiej inwazji na Mandżurię, co w praktyce było dla Chińczyków równoznaczne z traktowaniem ich jako członka społeczności międzynarodowej drugiej kategorii. Co więcej, Chiny były już wówczas przekonane o wybiórczym stosowaniu i uznawaniu zasady równości suwerennych państw².

Wspomniane wydarzenia – połączone z upokorzeniem i dyskryminacją Chin – wpłynęły na specyficzny stosunek tego państwa do prawa międzynarodowego. Co istotne, wraz z proklamowaniem Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) 1 października 1949 r. podjęto decyzję o odcięciu się od dotychczasowych systemów nierównych traktatów, co nastąpiło przez ich jednostronne zerwanie. W praktyce natomiast w latach 50. i 60. XX wieku istniała międzynarodowa izolacja Chin, o czym świadczy chociażby fakt, że Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) uznawała jedynie Republikę Chińską (Tajwan) za pełnoprawnego przedstawiciela Chin. Sytuacja zmieniła się dopiero wówczas, gdy w 1971 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję o przywróceniu praw ChRL w tej organizacji. Dzięki takim działaniom ChRL nie tylko została uznana za stałego członka Rady Bezpieczeństwa, lecz również doczekała się uznania przez społeczność międzynarodową – co negatywnie wpłynęło na

¹ T. Wiđłak, *Prawo międzynarodowe z perspektywy Chin*, „Gdańskie Studia Azji Wschodniej” 2013, 3, ss. 7 i 8.

² T. Wiđłak, *Prawo...*, ss. 8 i 9.

pozycję i sytuację prawną Tajwanu. Wydarzenie to należy uznać za pierwszy krok w kierunku większego zaangażowania Chin w stosunkach międzynarodowych oraz rosnącego zainteresowania prawem międzynarodowym³.

Istotne zmiany nastąpiły natomiast wraz z dojściem do władzy Deng Xiaopinga. Ten chiński polityk uznawany jest za jednego z najważniejszych reformatorów współczesnych Chin; zapisał się na kartach historii decyzją o wprowadzeniu tzw. polityki otwarcia Chin na świat. Mowa o licznych reformach, których celem było przyspieszenie rozwoju gospodarczego oraz modernizacja Chin. Wspomniane reformy przebiegały na pięciu płaszczyznach, počawszy od przywrócenia gospodarki rynkowej w wyniku utworzenia tzw. specjalnych stref ekonomicznych, budowy porządku prawnego oraz tzw. demokracji socjalistycznej, a na przywróceniu rodzimej kultury i tradycji kończąc. W tamtym czasie nie posługiwano się w ogóle pojęciem „rządów prawa”, „rządów przez prawo” czy „socjalistycznych rządów prawa”. Deng Xiaoping odwołał się jedynie do zasad, które powinny obowiązywać w nowo stworzonym systemie prawnym⁴. Można je sprowadzić do następujących twierdzeń: „[powinno obowiązywać] prawo, aby je realizować” (有法可依 yǒu fǎ kě yī), „prawo musi być przestrzegane” (有法必依 yǒu fǎ bì yī), „prawo musi być ściśle egzekwowane” (执法必严 zhífǎ bì yán), „naruszenia prawa muszą być sankcjonowane” (违法必究 wéifǎ bì jiū)⁵.

Warto pamiętać, że Chińska Republika Ludowa (ChRL) propaguje wspólnie tzw. Pięć zasad pokojowego współistnienia (和平共处五项原则 hépíng gòngchǔ wǔ xiàng yuán zé) w ramach prowadzonej polityki zagranicznej. W praktyce zasady te sprowadzają się do następujących idei w stosunkach międzynarodowych: wzajemnego poszanowania suwerenności⁶ i integralności terytorialnej, nieagresji, nieingerencji w sprawy wewnętrzne drugiej strony, równości i wzajemnych korzyści (koncepcja win-win) oraz pokojowego współistnienia. Co ciekawe, wspomniane zasady zostały po raz pierwszy wymienione już w 1954 r. Ówczesne Chiny podjęły tym samym próbę dotarcia do niekomunistycznych państw azjatyckich z pomocą właśnie „Pięciu zasad pokojowego współistnienia”, zapewniając jednocześnie, że będą się powstrzymywać od ingerencji w sprawy wewnętrzne⁷. Co istotne, Chiny skupiły się przede wszystkim na tych zasadach i instrumentach prawa międzyna-

³ T. Widłak, *Prawo...*, ss. 9 i 10.

⁴ M. Łągiewska, *Uwagi na temat systemu prawnego w Chinach* [w:] M. Łągiewska, J.M. Łukasiewicz, *Chińskie prawo rodzinne. Zagadnienia wybrane*, Toruń 2020, ss. 28 i 29.

⁵ M. Stępień, *Podstawy aksjologiczne rządów (przez) prawa w Chińskiej Republice Ludowej po 1978 roku* [w:] *Azjatyckie strategie polityki międzynarodowej i regionalnej*, red. J. Marszałek-Kawa, S. Gardocki, Toruń 2013, s. 104.

⁶ Zob. szerzej: M. Adamczyk, M. Debita, *Zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne innego kraju oraz jej miejsce w polityce zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej*, „*Studia Orientalne*” 2018, 2(14), s. 9 i nn.

⁷ A. Łuszczkiewicz, *Chiny a Pięć zasad pokojowego współistnienia w dyskursie polityczno-kulturowym* [w:] *70 lat Chińskiej Republiki Ludowej w ujęciu interdyscyplinarnym*, red. H. Kupś, M. Szatkowski, M. Dahl, Warszawa 2021, ss. 49–68.

wego, z których były wykluczone w wyniku stosowanej wobec nich dyskryminacji ze strony tzw. zachodniej społeczności narodów cywilizowanych. Co godne podkreślenia, zdaniem Xue Hanqin – sędziego Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze – wspomniane „Pięć zasad” jest w pewnym sensie syntezą zasad obowiązujących i sformułowanych przez ONZ. Co więcej, zasady te również współcześnie stanowią trzon prowadzonej przez Chiny dyplomacji oraz znacząco wpływają na pojmowanie przez nie prawa międzynarodowego. Spośród wszystkich zasad najważniejszą jest zasada suwerenności. Wybór tej zasady i uznanie jej za najdonioślejszą nie budzi właściwie zastrzeżeń w kontekście uwarunkowań historycznych oraz stulecia upokorzeń, których doświadczyły Chiny⁸.

Warto nadmienić, że oprócz „Pięciu zasad pokojowego współistnienia” Chiny opowiadają się również za koncepcją budowy „wspólnoty przyszłości dla ludzkości”. Idea ta została nawet sformułowana przez przewodniczącego ChRL – Xi Jinpinga. W myśl tej koncepcji wszystkie państwa mają równą suwerenność, co znaczy, że żadne państwo nie może ingerować w sprawy wewnętrzne innego podmiotu. Co więcej, państwa powinny podejmować wspólne wysiłki na rzecz właściwego zarządzania sprawami globalnymi za pomocą zasad demokratycznych, a nie opierać się na narzuconym stanowisku najpotężniejszych państw. W końcu państwa powinny propagować zasady współpracy, w których wszyscy wygrywają. Dzięki takiej postawie możliwe będzie zbudowanie „świata wspólnego dobrobytu”, z jednoczesnym poszanowaniem różnorodności poszczególnych państw. Tym samym różnorodność cywilizacyjna powinna być uznana nie za źródło globalnego konfliktu, lecz przeciwnie – za siłę napędową postępu cywilizacji ludzkich⁹.

Wreszcie warto odnieść się do chińskiego modelu porządku globalnego, który określanany jest mianem *tianxia*. Mowa w tym wypadku o eliminacji różnic pomiędzy państwami poprzez ich akceptację. Zgodnie z tą koncepcją „należy zacząć od spojrzenia na części składowe (państwa) z perspektywy całości (świata), a następnie dążyć do ich połączenia. To, co międzynarodowe, należy potraktować jako globalne”¹⁰.

⁸ T. Widłak, *Prawo...*, s. 11.

⁹ Liu Zhenmin, *Following the Five Principles of Peaceful Coexistence and Jointly Building a Community of Common Destiny*, „Chinese Journal of International Law”, 13, 3, ss. 477–480, <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmu023>.

¹⁰ K. Gruszko, *Rola i miejsce Chin oraz USA w nowym ładzie globalnym* [w:] *Bezpieczeństwo i jego percepcja w dyskursie społecznym i militarnym*, red. D. Boćkowski, P. Goryń, K. Goryń, Białystok 2020, s. 163, za: Zhao, Tingyang 趙汀陽, *A Possible World of All-under-the-Heaven System: The World Order in the Past and for the Future* 天下的當代性: 世界秩序的實踐和想像, Beijing 2016, s. 148.

Rozwiązania prawnomiędzynarodowe w zakresie służby dyplomatycznej

Należy pamiętać, że prawo dyplomatyczne uznawane jest za jeden z najstarszych działów prawa międzynarodowego (oprócz prawa konsularnego, morskiego i wojennego). Nie zmienia to natomiast faktu, że kodyfikacja została zapoczątkowana dopiero w pierwszej połowie XIX wieku. Kodyfikacja miała przyczynić się do wzmocnienia zarówno pewności, jak i bezpieczeństwa obrotu międzynarodowego. Pomocne w realizacji tego zadania były przedstawicielstwa dyplomatyczne, które pełniły funkcję reprezentantów swoich państw. Podjęto zatem decyzję o skompilowaniu w ramach jednego aktu prawnego norm zwyczajowego prawa dyplomatycznego, jak również dalszym ich rozwinięciu i uzupełnieniu. W ten sposób doszło do demokratyzacji norm prawa dyplomatycznego, gdzie standardem stała się równość państw, poszanowanie ich godności, a także zakaz dyskryminacji i mieszania się w sprawy wewnętrzne¹¹.

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych została przyjęta w 1961 r. podczas konferencji, w której uczestniczyli przedstawiciele z 81 państw i licznych organizacji międzynarodowych. Weszła zaś w życie 24 kwietnia 1964 r. W ramach tego wielostronnego aktu międzynarodowego doszło do kodyfikacji przede wszystkim norm międzynarodowego prawa zwyczajowego w zakresie tzw. klasycznej dyplomacji bilateralnej, która odbywa się za pomocą stałych misji dyplomatycznych. Co godne podkreślenia, konwencja potwierdziła również nowe trendy i praktykę w prawie dyplomatycznym. Odtąd przywileje i immunitety dyplomatyczne przysługiwały już państwom, a nie jak dotychczas – jedynie poszczególnym osobom. Co więcej, potwierdzono zarazem, jakie są najważniejsze funkcje dyplomatyczne, w szczególności zaś te dotyczące opieki nad obywatelami i interesami państwa wysyłającego, funkcji informacyjnej oraz konsularnej. Wreszcie wspomniane regulacje zawierały również innowacyjne rozwiązania wynikające z postępu nauki, w tym m.in. możliwość przekazania poczty dyplomatycznej samolotem. Przyjęcie tej konwencji w istotny sposób ujednoliciło dotychczasową praktykę dyplomatyczną, w tym również stosowanie norm prawa dyplomatycznego zarówno przez dotychczas istniejące państwa, jak i nowo powstałe podmioty po drugiej wojnie światowej¹².

¹¹ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2019, ss. 47 i 48.

¹² J. Sutor, *Prawo...*, ss. 49 i 50.

Chińskie regulacje w zakresie służby zagranicznej

Chiński ustawodawca uchwalił odrębne przepisy dotyczące służby zagranicznej, spośród których najważniejszym aktem normatywnym jest tzw. ustawa o personelu stacjonującym za granicą. Ustawa została uchwalona 31 października 2009 r., weszła zaś w życie 1 stycznia 2010 r.¹³ W art. 5 ustawy zostały enumeratywnie wymienione obowiązki, które musi wypełniać personel dyplomatyczny. Mowa tam o:

- 1) ochronie zarówno suwerenności, bezpieczeństwa, honoru, jak i interesów państwa;
- 2) wdrażaniu wytycznych i polityki zagranicznej państwa;
- 3) wykonywaniu funkcji reprezentacyjnej;
- 4) rozwijaniu stosunków między ChRL a państwami goszczącymi, w tym również aktywnym uczestniczeniu w działaniach organizacji międzynarodowych oraz promowaniu przyjaznych relacji (zarówno o charakterze dwustronnym, jak i wielostronnym);
- 5) ochronie uzasadnionych praw i interesów obywateli chińskich, a także osób prawnych w innych państwach;
- 6) przesyłaniu sprawozdań dotyczących sytuacji w państwach przyjmujących, jak również tych odnoszących się do sytuacji w danym regionie;
- 7) prezentowaniu polityki wewnętrznej i zagranicznej ChRL, co ma się przyczynić do lepszego zrozumienia Chin przez społeczność międzynarodową;
- 8) wykonywaniu innych obowiązków o charakterze dyplomatycznym lub konsularnym¹⁴.

Co więcej, ustawa wskazuje jednocześnie, jakie warunki musi spełnić osoba wchodząca w skład personelu dyplomatycznego. Wśród nich należy wyróżnić przede wszystkim posiadanie obywatelstwa ChRL, osiągnięcie co najmniej 23. roku życia, stanie na straży konstytucji ChRL, posiadanie odpowiedniego poziomu wiedzy politycznej oraz etycznej, a także wykazywanie się niezbędną wiedzą do wykonywania zawodu, zdolność do pracy oraz odpowiednie umiejętności językowe. Kandydaci powinni mieć również stosowną kondycję fizyczną, psychiczną oraz duże zdolności adaptacyjne, które umożliwiałyby dłuższy pobyt w obcym państwie¹⁵.

Ustawa stanowi również, jakie okoliczności wyłączają możliwość pełnienia funkcji członka personelu dyplomatycznego. Przeszkodą jest zatem między innymi: skazanie za popełnienie przestępstwa, odwołanie przez organ państwowy, posiadanie zezwolenia na pobyt długoterminowy lub stały wydane

¹³ 中华人民共和国驻外外交人员法, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zfxxgk_674865/zcfg/fl/201802/t20180214_9276668.shtml [dostęp: 25.11.2022].

¹⁴ Ibid., art. 5.

¹⁵ Ibid., art. 6.

przez państwo obce, pozostawanie w związku małżeńskim z cudzoziemcem bądź osobą mającą zezwolenie na pobyt stały wydane przez państwo obce¹⁶.

Wreszcie z ustawy wynikają bezpośrednio obowiązki, które musi wypełnić personel dyplomatyczny. Do najważniejszych należy: pozostawanie wiernym zarówno ojczyźnie, jak i narodowi, bycie lojalnym wobec konstytucji ChRL oraz innych ustaw, a także poszanowanie praw i zwyczajów obowiązujących w państwie przyjmującym, sumienne wykonywanie swoich obowiązków i innych powierzonych zadań, a ponadto zachowywanie tajemnicy państwowej¹⁷.

Immunitety i przywileje konsularne – uwagi wstępne

Chiński ustawodawca uchwalił również odrębne przepisy w zakresie immunitetów i przywilejów konsularnych (z 30 października 1990 r.)¹⁸. Wspomniane przepisy odnoszą się do zagranicznych urzędów konsularnych w Chinach, w tym ich członków. Wskazują tym samym na ułatwienia, które zostały im przyznane w celu skuteczniejszego wykonywania swoich funkcji (art. 1).

Jeśli chodzi o obywatelstwo urzędników konsularnych, przewidziano analogiczne rozwiązanie jak w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Tym samym funkcję tę mogą pełnić zarówno obywatele państwa wysyłającego, jak – za zgodą odpowiednich władz chińskich – osoby narodowości chińskiej, a nawet pochodzące z państwa trzeciego lub obywatele państwa wysyłającego, którzy mają stałe miejsce zamieszkania w Chinach. Należy jednak pamiętać, że wspomniana zgoda może zostać cofnięta przez władze ChRL (art. 2).

Prawo używania flagi i godła państwowego zostało uregulowane tak samo jak w konwencji wiedeńskiej. Tym samym zarówno urząd konsularny, jak i kierownik takiego urzędu mają prawo używania flagi na terenie samego urzędu konsularnego, a także w miejscu zamieszkania kierownika urzędu oraz na środkach transportu, o ile są one używane w sprawach urzędowych (art. 3).

Chińskie regulacje przewidują również nietykalność misji dyplomatycznej, w tym pomieszczeń urzędu konsularnego. Bezpośrednią tego konsekwencją jest możliwość wejścia funkcjonariuszy rządu chińskiego na teren danego urzędu konsularnego jedynie za zgodą kierownika tego urzędu bądź szefa przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa wysyłającego lub innej osoby przez nich upoważnionej. Zgodę kierownika urzędu konsularnego można uzyskać w przypadku pożaru lub innej katastrofy wymagającej niezwłocznego

¹⁶ Ibid., art. 7.

¹⁷ Ibid., art. 8.

¹⁸ 中华人民共和国领事特权与豁免条例 [现行有效], https://www.mfa.gov.cn/web/lbfw_673061/fgzl_673083/202201/t20220114_10495614.shtml [dostęp: 25.11.2022].

działania w celu ochrony urzędu konsularnego (art. 4). Nietykalność dotyczy również archiwów i innych dokumentów misji (art. 6). Samo zaś pomieszczenie urzędu konsularnego oraz miejsce zamieszkania jego kierownika korzysta z przywileju zwolnienia od opłat i podatków (art. 5).

Członkom urzędu konsularnego przysługuje prawo swobodnego przemieszczania się i podróżowania na terytorium Chin, z wyjątkiem obszarów, do których wjazd jest zabroniony lub ograniczony na mocy odrębnych przepisów wydanych przez władze chińskie (art. 7).

W końcu sam urząd konsularny może swobodnie porozumiewać się zarówno z rządem, jak i misją dyplomatyczną, a także innymi urzędami konsularnymi państwa wysyłającego. Przy czym może w tym celu korzystać nie tylko z kurierów dyplomatycznych czy konsularnych, lecz również poczty dyplomatycznej (lub odpowiednio: konsularnej), a także wiadomości zaszyfrowanych (art. 8). Jeśli natomiast urząd konsularny chciałby zainstalować i używać bezprzewodowego nadajnika-odbiornika, jest zobowiązany uzyskać najpierw odpowiednią zgodę rządu chińskiego. Przywiezienie takiego sprzętu z państwa wysyłającego podlega również odrębnym regulacjom przewidzianym przez rząd chiński (art. 9).

Podsumowując chińskie przepisy w zakresie immunitetów i przywilejów konsularnych, należy podkreślić, że odzwierciedlają one standardy międzynarodowe. Tym samym powielają rozwiązania przyjęte w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych.

Misje dyplomatyczne w Chinach, czyli chiński *savoir-vivre*

Interesujące są również regulacje przewidziane w tzw. wytycznych do protokołu dla misji dyplomatycznych w Chinach. Wspomniane przepisy zostały wydane w grudniu 2020 roku i zawierają szereg informacji praktycznych, w jaki sposób zorganizować misję dyplomatyczną w tym państwie. Tym samym wytyczne zawierają szczegółowe regulacje w zakresie chociażby przyjazdu i wyjazdu ambasadora. Jeśli mowa o objęciu funkcji dyplomatycznych w Pekinie, wówczas misja jest zobowiązana do poinformowania Biura Misji Zagranicznych – lub odpowiednio: departamentu odpowiedzialnego za protokół dyplomatyczny – o planowanym przyjeździe ambasadora. Należy przy tym pamiętać, że taka nota musi zawierać informacje na temat godziny przyjazdu, numeru lotu (bądź odpowiednio: pociągu), a także liczby osób towarzyszących ambasadorowi. Kolejnym etapem jest spotkanie ambasadora z przedstawicielami chińskiego protokołu dyplomatycznego. Co istotne, spotkanie odbywa się na lotnisku (lub dworcu kolejowym). Ambasador może skorzystać ze specjalnie przeznaczonych dla gości VIP poczekalni. Z kolei jego bagaże są

zwolnione z kontroli celnej. Po stronie misji dyplomatycznej leży natomiast obowiązek zorganizowania dalszego transportu i pobytu ambasadora.

W następnej kolejności niezbędne jest przedstawienie kopii dokumentów dotyczących odwołania poprzedniego ambasadora i powołania nowego. Po okazaniu stosownych listów uwierzytelniających ambasador może przystąpić do pełnienia swoich obowiązków. Po stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych leży również obowiązek zapewnienia ambasadorowi samochodu protokolarnego.

Analogiczne rozwiązania przewidziane są także w przypadku wyjazdu ambasadora. W pierwszej kolejności należy zatem pisemnie poinformować Biuro Misji Zagranicznych o planowanej dacie i godzinie odlotu ambasadora, numery lotu (lub pociągu) oraz liczbie personelu towarzyszącego. Zgodnie z protokołem chińskim wiceminister spraw zagranicznych spotyka się bezpośrednio z ustępującym ambasadorem bądź wydaje dla niego kolację pożegnalną. W przypadku gdy ambasador chciałby jeszcze pożegnać się z przedstawicielami innych resortów, misja dyplomatyczna jest zobowiązana zorganizować takie spotkania we własnym zakresie. Podobnie jak przy przyjeździe, w trakcie wyjazdu ambasadora na lotnisku czy dworcu kolejowym towarzyszy mu przedstawiciel Biura Misji Zagranicznych.

Wnioski

Z jednej strony chińskie regulacje w zakresie służby zagranicznej odzwierciedlają standardy międzynarodowe wynikające z konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych i konsularnych. Z drugiej zaś strony ustawy szczególne dotyczące służby zagranicznej w Chinach charakteryzują się dużym stopniem kazuistyki. Specyficzne podejście Chin i sposób prowadzenia polityki zagranicznej jest wynikiem uwarunkowań historycznych. Propagowana przez Chiny koncepcja „Pięciu zasad pokojowego współistnienia” traktowana jest jako alternatywa względem uniwersalnych rozwiązań.

Abstrakt

Podstawowym aktem normatywnym regulującym problematykę służby zagranicznej w Chińskiej Republice Ludowej jest ustawa o personelu dyplomatycznym stacjonującym za granicą. Oprócz tego chiński ustawodawca uchwalił osobne przepisy w zakresie przywilejów i immunitetów konsularnych. Celem artykułu jest przybliżenie specyfiki chińskiej służby zagranicznej na tle rozwiązań przyjętych w konwencji wiedeńskiej

o stosunkach dyplomatycznych – i odpowiednio: konsularnych – oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy chińskie rozwiązania odpowiadają standardom międzynarodowym w tym zakresie.

Słowa kluczowe: Chiny, służba zagraniczna, dyplomacja, przywileje dyplomatyczne.

BIBLIOGRAFIA

70 lat Chińskiej Republiki Ludowej w ujęciu interdyscyplinarnym, red. H. Kupś, M. Szatkowski, M. Dahl, Warszawa 2021.

Adamczyk A., Debita M., *Zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne innego kraju oraz jej miejsce w polityce zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej*, „Studia Orientalne” 2018, 2(14).

Azjatyckie strategie polityki międzynarodowej i regionalnej, red. J. Marszałek-Kawa, S. Gardocki, Toruń 2013.

Bezpieczeństwo i jego percepcja w dyskursie społecznym i militarnym, red. D. Boćkowski, P. Goryń, K. Goryń, Białystok 2020.

Liu Zhenmin, *Following the Five Principles of Peaceful Coexistence and Jointly Building a Community of Common Destiny*, “Chinese Journal of International Law”, 13, 3, <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmu023>.

Łągiewska M., Łukasiewicz J.M., *Chińskie prawo rodzinne. Zagadnienia wybrane*, Toruń 2020.

Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2019.

Widłak T., *Prawo międzynarodowe z perspektywy Chin*, „Gdańskie Studia Azji Wschodniej” 2013, 3.

Zhao, Tingyang 趙汀陽, *A Possible World of All-under-the-Heaven System: The World Order in the Past and for the Future* 天下的當代性：世界秩序的實踐和想像, Beijing 2016.

中华人民共和国领事特权与豁免条例 [现行有效], https://www.mfa.gov.cn/web/lbfw_673061/fgzl_673083/202201/t20220114_10495614.shtml [dostęp: 25.11.2022].

中华人民共和国驻外外交人员法, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zfxxgk_674865/zcfg/fl/201802/t20180214_9276668.shtml [dostęp: 25.11.2022].



Celina Siermińska-Warczak*

Kilka uwag na temat czasu pracy członka służby zagranicznej

[Some Remarks About the Working Time of a Member of the Foreign Service]

Abstract

This article presents doubts as to the compliance with the Constitution of the Republic of Poland and the European Social Charter of the provisions of the Foreign Service Act, which provide that if required by the needs of the foreign service, a member of the foreign service performs work outside normal working hours, and in justified cases also on Sundays and public holidays, without the right to separate remuneration and the right to free time in exchange for working time. For this purpose, the current regulations and the existing case law of the Constitutional Tribunal relating to the working time of a member of the foreign service were analysed. The final part calls for a revision of the rules on foreign service in order to bring the remuneration system of this category of workers into line with European standards resulting from the European Social Charter.

Keywords: Foreign Service, working time, European Social Charter, Constitution of the Republic of Poland.

Wprowadzenie

Ustawa z 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej¹ w art. 56 ust. 1 przewiduje, że jeżeli wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, to członek służby zagranicznej wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy, a w uzasadnionych przypadkach także w niedziele i święta, bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany. Przyjęte regulacje wywoływały wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Rolskiej², oraz Europejską Kartą Społeczną³ skutkują-

* Celina Siermińska-Warczak – radca prawny, absolwentka UMK w Toruniu, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, w Bydgoszczy, Wydział Prawa i Ekonomii; ORCID 0000-0002-1823-6658; email: celina.warczak@ukw.edu.pl.

¹ Ustawa z 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1076 ze zm.), dalej u.s.z.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67 ze zm.), dalej EKS.

ce wystąpieniami do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie ich zgodności z ww. aktami prawnymi. Wydane przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia sygnalizowanych problemów w zakresie zgodności powołanych regulacji z EKS jednak nie usunęły, pozostawiając wciąż otwartą kwestię konieczności dostosowania wynagrodzeń pracowników służby zagranicznej do standardów europejskich, wyznaczonych postanowieniami EKS.

Zasadniczo, powoływane regulacje u.s.z. nie stanowią odosobnionego przypadku, również bowiem w innych pragmatykach pracowniczych⁴ ustawodawca wyłączył prawo pracownika do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy. Członkowie służby zagranicznej – jako jedyna grupa pracowników – nie mają jednak w ogóle prawa do jakiegokolwiek rekompensaty za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych w dzień powszedni, a także za pracę w niedziele i święta. Ponadto do korpusu służby zagranicznej są włączone także osoby zatrudnione na stanowiskach nieurzędniczych, stanowiące personel obsługi (m.in. kierowca, intendent, ogrodnik, sprzątaczką), co skutkuje tym, iż również wobec tego personelu wymaga się zwiększonej dyspozycyjności bez żadnych świadczeń kompensacyjnych.

Status prawny pracowników służby zagranicznej

Nie budzi wątpliwości, że u.s.z. stanowi pragmatykę służbową, za czym przemawia ukształtowana historycznie specyfika służby zagranicznej oraz okoliczność, że na jej funkcjonowanie wpływa nie tylko prawo krajowe, lecz również prawo międzynarodowe i protokół dyplomatyczny, a także fakt, że członkowie służby zagranicznej w znaczącej mierze pracują poza granicami kraju, będąc zobowiązanymi do dyspozycyjności i dyscypliny⁵. Pracowników służby zagranicznej kwalifikuje się jako zatrudnionych w wyspecjalizowanych jednostkach wykonujących zadania szczególne, obok nauczycieli, nauczycieli akademickich, czy marynarzy⁶. W sytuacji gdy stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu pracy⁷

⁴ Por. art. 30 ust. 2 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2290), art. 85 ust. 5 i ust. 6 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r., poz. 623), art. 59 ust. 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o pracownikach Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1614), art. 97 ust. 6–87 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1691), art. 42 ust. 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 530).

⁵ J. Barcz, Komentarz do ustawy z 27.07.2001 r. o służbie zagranicznej, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, 4, s. 193.

⁶ G. Goździewicz, T. Zieliński [w:] Kodeks pracy. Komentarz, wyd. 7, red. L. Florek, Warszawa 2017, art. 5. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587761874/542492/florek-ludwik-red-kodeks-pracy-komentarz-wyd-vii?cm=URLATIONS> [dostęp: 30.11.2022].

⁷ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami⁸. W konsekwencji do pracowników służby zagranicznej nie stosuje się postanowień kodeksu pracy dotyczących wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych oraz prawa do czasu wolnego za przepracowany czas.

Obecnie obowiązująca u.s.z., która weszła w życie 16 czerwca 2021 r., zastąpiła ustawę o służbie zagranicznej z 2001 r.⁹ Jak wynika z uzasadnienia do projektu tej ustawy¹⁰, celem nowych regulacji ma być poprawa obecnej struktury służby zagranicznej, zwiększenie jej funkcjonalności, przejrzystości w zatrudnieniu do służby, a także wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących wynagradzania jej członków.

Obecnie w skład służby zagranicznej wchodzi: członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny, pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej, pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego oraz pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi¹¹.

Wprowadzone zmiany nie powodują jednak konieczności nowego podejścia do czasu pracy członka służby zagranicznej, bowiem postanowienia odnoszące się czasu pracy w art. 32 ust. 1 uchylonej u.s.z. z 2001 r. były analogiczne do tych, które obowiązują obecnie w art. 56 ust. 1 u.s.z. Jedyną zmianą polega na tym, że obecnie wykonywanie pracy w niedziele i święta może nastąpić w „uzasadnionych” przypadkach, podczas gdy w poprzedniej regulacji ustawodawca odwoływał się do przypadków „wyjątkowych”. Nadal za taką pracę ani za pracę poza normalnymi godzinami pracy, gdy wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, nie przewiduje się prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za przepracowany czas.

Tym samym wszelkie rozważania w zakresie zgodności z Konstytucją RP oraz EKS regulacji przewidujących, że członkowi służby zagranicznej nie przysługuje prawo do oddzielnego wynagrodzenia i prawo do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany poza normalnymi godzinami pracy, a także w niedziele i święta, prowadzone są na gruncie poprzednio obowiązującej u.s.z. z 2001 roku.

⁸ Art. 5 kodeksu pracy.

⁹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. nr 128, poz. 1403 ze zm.), dalej u.s.z. z 2001 r.

¹⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o służbie zagranicznej z 13 stycznia 2021 r., druk nr 877, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E5BB864F4DAF1F68C125865C006CD276/%24File/877.pdf?TSPD_101_R0=08a02c1a15ab2000eb0c540772c78151ecbc8cb32ba375420f66f580de45edb28fd3b3371e8f4eff085609b2a-a143000142cb04766d135ec8425d693bb78f027de4e0b50375f578904b4c98e16d5682f77b1204c7f872d8fe2a4d-2db1e98c683, [dostęp: 28.11.2022].

¹¹ Art. 3 ust. 1 u.s.z.

Zgodność regulacji z Konstytucją RP

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące zbadania zgodności z Konstytucją RP art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. zostało zainicjowane na skutek skargi konstytucyjnej złożonej przez członka służby zagranicznej, który był zatrudniony na stanowisku kierowcy – intendenta w placówce zagranicznej. Skarżący wniósł o zbadanie zgodności: art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. – w zakresie, w jakim pozbawia pracowników służby zagranicznej niesprawujących funkcji kierowniczych i niebędących „wysokimi funkcjonariuszami publicznymi” prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz prawa do czasu wolnego za czas przepracowany – z art. 30, art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji RP, art. 64 ust. 1 i 2, art. 24 Konstytucji RP w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 2 EKS.

W ocenie skarżącego art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r., w zakresie wskazanym w petitum skargi, prowadził do naruszenia zasady równego traktowania wszystkich obywateli wobec prawa, ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz w związku z zasadą ochrony pracy, a także prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, w tym do wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, o którym mowa w art. 4 ust. 2 EKS. Jak wskazano w uzasadnieniu skargi, porównanie art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. z odpowiednimi przepisami innych pragmatyk pracowniczych obowiązujących w „służbie publicznej” prowadziło do wniosku, że zaskarżona regulacja była mniej korzystna dla pracowników służby zagranicznej w porównaniu z pracownikami podlegającymi pozostałym pragmatykom; oznaczała całkowitą i nierekompensowaną w żaden sposób utratę prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz prawa do czasu wolnego za czas przepracowany. Tymczasem brak było okoliczności uzasadniających odmienne traktowanie pracowników służby zagranicznej i beneficjentów innych pragmatyk służbowych. Z kolei naruszenie zasady proporcjonalności przejawiać się miało w tym, że żadna inna pragmatyka urzędnicza nie obejmuje tak dalekiej ingerencji w prawo do wynagrodzenia pracowników niemających statusu urzędniczego, a kwestia służby i potrzeb służby zagranicznej powinna być odnoszona do charakteru pracy i rodzaju stanowiska w służbie zagranicznej. Pracownicy nienależący do korpusu dyplomatyczno-konsularnego, np. kierowcy, sprzątaczk, intendenci, wykonujący zadania pomocnicze i zadania obsługi – nie powinni być, zdaniem skarżącego, obejmowani dyspozycją art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r., tym bardziej że ta ustawa nie przewidywała świadczeń kompensujących. Skarżący zauważył też, że inne pragmatyki urzędnicze odnoszą się do ściśle określonych kategorii osób, wykonujących czynności szczególne, sprawujących urząd. Chodzi o czynności zawierające element

władzy administracyjnej, działania w imieniu państwa oraz szczególnej odpowiedzialności za wykonywane działania. Z tego względu, zdaniem skarżącego, art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. stanowił nieproporcjonalną ingerencję w sferę własności prywatnej, bo dawał pracodawcy prawo do wymagania świadczenia pracy ponad normy czasu pracy bez wynagrodzenia. Wynikająca stąd ingerencja w konstytucyjne prawo własności nie była przy tym uzasadniona żadną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i miała charakter nadmierny¹².

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu sprawy w wyroku z 29 listopada 2016 r., SK 18/15¹³, orzekł, że art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. w zakresie, w jakim nie przewiduje dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracowników służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zaś na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁴ umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

Oceniając zgodność regulacji dotyczących czasu pracy pracownika służby zagranicznej z Konstytucją RP, Trybunał zauważył w szczególności, że w u.s.z. dominującym kryterium podziału pracowników służby zagranicznej jest miejsce wykonywania pracy, a nie – jak w innych pragmatykach służbowych – to, do której grupy pracowników (urzędników czy personelu technicznego) należy dana osoba. W uzasadnieniu cytowanego wyroku podkreślono, że to właśnie specyfika funkcjonowania służby zagranicznej poza granicami kraju zadecydowała o tym, że jej członkowie korzystają z tych samych praw i mają te same obowiązki, zwłaszcza w zakresie dyspozycyjności, a ustawodawca nie wprowadził odmiennych zasad traktowania w zależności od przynależności do personelu dyplomatyczno-konsularnego, personelu pomocniczego czy też personelu obsługi bądź w zależności od rodzaju zadań przez nie wykonywanych. Ponadto w ocenie Trybunału regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie, wprowadzająca nienormowany czas pracy służb dyplomatycznych i w konsekwencji wyłączająca kompensatę tzw. nadgodzin, w odniesieniu do pracowników zatrudnionych poza granicami kraju mieści się w granicach wyznaczonych art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż potrzeby służby pełnionej w placówkach dyplomatycznych stanowią racjonalną przesłankę wymagania większej dyspozycyjności całego zespołu pracowników. Zaakcentowano również wyrażone w sprawie stanowisko Prokuratora Generalnego¹⁵, iż sprawna realizacja obowiązków przez personel dyplomatyczno-konsularny pozostaje w ścisłej zależności od gotowości personelu pomocniczego i personelu obsługi, a zadania ciężące na pracownikach placówki dyplomatycznej nie ograniczają się do wykonywania

¹² Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2016 r., SK 18/15, OTK ZU A/2016, poz. 90.

¹³ OTK ZU A/2016, poz. 90.

¹⁴ Ustawa z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157).

¹⁵ Stanowisko Prokuratora Generalnego z 14 października 2015 r., PG VIII TK 59/15, s. 45, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2018/15> [dostęp: 30.11.2022].

zaplanowanych, standardowych czynności. Szczególne zadania powierzone placówkom zagranicznym i warunki, w jakich one funkcjonują, stawiają pracowników tych placówek w sytuacji odmiennej od członków służby cywilnej pracujących w kraju. Podjęcie pracy w placówce zagranicznej oznacza zatem w ocenie Trybunału zgodę na potencjalnie większe obciążenie pracą, dlatego też nie można podzielić zdania skarżącego, że brak wynagrodzenia lub czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych, wykonywaną w ramach służby zagranicznej w polskiej placówce dyplomatycznej, narusza art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodność regulacji z EKS

Cytowanym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny umorzył ponadto postępowanie dotyczące badania zgodności art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. z art. 4 ust. 2 EKS – ze względu na niedopuszczalność kontroli przepisów z aktami prawa międzynarodowego w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną. Kontrola w tym trybie jest dopuszczalna wyłącznie pod kątem wolności lub praw zawartych w Konstytucji RP.

EKS jest podstawowym traktatem Rady Europy, gwarantującym ochronę praw socjalnych, zwłaszcza związanych z zatrudnieniem i zabezpieczeniem społecznym, którym nadaje rangę praw człowieka i zapewnia ochronę. Ideę, jaka legła u podstaw EKS, oddaje memorandum przygotowane przez Sekretariat Rady Europy jako konsekwencja rekomendacji¹⁶ Zgromadzenia Ogólnego Rady Europy, w którym wskazano na konieczność sformułowania wspólnej polityki w obszarze praw socjalnych¹⁷. Gwarancją wykonywania postanowień EKS przez jej sygnatariuszy jest art. 21, który przewiduje przedkładanie sprawozdań z wykonywania postanowień EKS Sekretarzowi Generalnemu. Przedłożone sprawozdania sprawdzane są przez Europejski Komitet Praw Społecznych; ten nie tworzy jednak modeli, które powinny być wdrażane przez państwa członkowskie w krajowych przepisach prawa pracy, ale jedynie ocenia krajowe regulacje w aspekcie ich zgodności ze standardami ustanowionymi EKS¹⁸. W celu ustanowienia procedury kontrolnej w EKS została podzielona na cztery części – w ten sposób, iż każdego roku przedkładane jest sprawozdanie z każdej z nich¹⁹.

¹⁶ Recommendation 14, Texts Adopted, December 1951.

¹⁷ M. Wujczyk, (Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard chroniący prawa wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego w okresie przemian ekonomiczno-społecznych, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, XVI/3, s. 36 i przywoływani tam D. Harris, J. Darcy, The European Social Charter, New York 2001, s. 3.

¹⁸ A. Świątkowski, Karta Praw Społecznych Rady Europy, Warszawa 2006, s. 143.

¹⁹ K. Kijewski, Realizacja przez Polskę postanowień Europejskiej karty społecznej z 1961 r., „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2014, 3, s. 93.

Mimo że Polska ratyfikowała EKS za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie już w 1997 r.²⁰, a zatem jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi ona źródło powszechnie obowiązującego prawa i ma pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli nie da się ich z nią pogodzić, to nadal w stosunku do wielu przepisów dokumentu konkluzje Komitetu wobec Polski są negatywne w odniesieniu do prawie wszystkich cykli kontrolnych²¹.

Z punktu widzenia regulacji odnoszących się do czasu pracy pracowników służby zagranicznej szczególnie istotne znaczenie ma art. 4 ust. 2 EKS, który stanowi, że w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia umawiające się strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Wykonywanie tych praw powinno być zapewnione bądź to w drodze swobodnie zawartych układów zbiorowych pracy, bądź prawnie określonych mechanizmów ustalania wynagrodzeń, bądź też za pomocą innych środków, odpowiednich do warunków krajowych. Konkluzja Komitetu w stosunku do realizacji tego artykułu była negatywna w każdym z cykli kontrolnych w latach 1997–1998, 1999–2000, 2001–2004, 2005–2008 oraz 2009–2012²².

Jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich²³, odnosząc się do polskich rozwiązań prawnych w zakresie zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, Komitet Niezależnych Ekspertów²⁴ stwierdzał w cyklach XV (2000), XVI (2002), XVIII (2006) i XIX (2010), że w sektorze prywatnym zwiększona stawka wynagrodzenia za godziny nadliczbowe może zostać zastąpiona czasem wolnym w wymiarze odpowiadającym liczbie godzin przepracowanych nadliczbowo, zaś w sektorze publicznym pracownikom służby cywilnej może być przyznany jedynie czas wolny w wymiarze odpowiadającym liczbie godzin przepracowanych nadliczbowo (urzędnicy mianowani – tylko za pracę w niedziele i święta). Podkreślał, że ograniczenia lub wyłączenia rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych mogą dotyczyć jedynie najwyższego szczebla urzędników administracji państwowej oraz kadry zarządzającej przedsiębiorstwami i wskazywał, że zgodnie z EKS wymiar przyznawanego czasu wolnego powinien być zwiększony w stosunku do wymiaru czasu faktycznie przepracowanego, tak jak zwiększane jest wynagrodzenie.

Wobec zarysowanego powyżej problemu w sprawie zgodności art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. z art. 4 ust. 2 EKS Trybunał Konstytucyjny miał okazję się

²⁰ Z art. 4 EKS Polska wyłączyła z ratyfikacji ust. 1 – odnoszący się do uznania prawa pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia.

²¹ Szerzej A. Binaś, *Realizacja przez Polskę wybranych praw pracowniczych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2022, 1, ss. 47–73.

²² *Ibid.*

²³ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 sierpnia 2015 r., III.7040.73.2014.LN, s. 6. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek_do_TK_ws._rekompensaty_za_prace_w_godzinach_nadliczbowych.pdf [dostęp: 30.11.2022].

²⁴ Obecnie nazywany Europejskim Komitetem Praw Społecznych.

wypowiedzieć również przy okazji rozpoznawania sprawy zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 sierpnia 2015 r., który wystąpił o stwierdzenie niezgodności m.in. cytowanego przepisu z art. 4 ust. 2 EKS – wskazując, że w tym wypadku ustawodawca przyjął regulację najbardziej dolegliwą spośród rozwiązań prawnych przyjętych w zaskarżonych pragmatykach pracowniczych. Członek służby zagranicznej nie ma bowiem w ogóle prawa do jakiegokolwiek rekompensaty za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych w dzień powszedni, a także za pracę w niedziele i święta. Nie przysługuje mu zatem za ten czas dodatkowe wynagrodzenie lub czas wolny, nie mówiąc już o zwiększonym wymiarze każdej z tych form rekompensaty. Taka regulacja prawna w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje w jaskrawej sprzeczności z art. 4 ust. 2 EKS, którego wykładnia dokonana przez Komitet Niezależnych Ekspertów zezwala na odstępianie od rekompensaty jedynie w stosunku do pracowników pełniących szczególne funkcje, a nie wszystkich osób pełniących funkcje publiczne z tytułu zatrudnienia w służbie zagranicznej²⁵.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w przedstawionym na gruncie przedmiotowej sprawy stanowisku²⁶ podzielił ocenę Rzecznika Praw Obywatelskich o niezgodności art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. w zakresie, w jakim pozbawia członków służby zagranicznej zatrudnionych na stanowiskach personelu obsługi prawa do oddzielnego wynagrodzenia oraz czasu wolnego w zamian za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy z art. 4 ust. 2 EKS.

Postępowanie w tej w sprawie zostało jednak po raz kolejny umorzone przez Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 28 kwietnia 2022 r., K 20/15²⁷ – tym razem z tego względu, że art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. na dzień wydawania orzeczenia utracił moc obowiązującą.

Trudno w tym wypadku czynić skutecznie zarzut Trybunałowi Konstytucyjnemu, iż nie rozpoznał merytorycznie złożonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku dotyczącego art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r., bowiem art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁸ jako jedną z przesłanek umorzenia postępowania wskazuje sytuację, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Zauważyć jednak należy, że Trybunał Konstytucyjny miał możliwość wydania takiego orzeczenia, gdyby uznał, że jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw²⁹.

²⁵ Wniosek RPO z 3 sierpnia 2015 r., ss. 14 i 15.

²⁶ Pismo Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 24 listopada 2017 r., BAS-WPTK-1802/15, [http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stnowisko_K_20_15/\\$file/Stnowisko_K_20_15.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stnowisko_K_20_15/$file/Stnowisko_K_20_15.pdf) [dostęp: 30.11.2022].

²⁷ OTK ZU A/2022, poz. 51.

²⁸ Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

²⁹ Art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Co również istotne, powoływany wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczył nie tylko regulacji odnoszących się do służby zagranicznej, lecz także innych pragmatyk służbowych, w których wyłączono prawo pracownika do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy³⁰, oraz kodeksu pracy³¹. Niestety również w stosunku do tych regulacji Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, stwierdzając w tym wypadku, że zakwestionowane zostało zaniechanie ustawodawcze niepodlegające kognicji Trybunału.

Orzeczenie to zapadło większością głosów – przy aż trzech zdaniach odrębnych³², w których sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wyrazili opinię, że złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosek powinien zostać rozpoznany merytorycznie, zarzuty przedstawiane przez wnioskodawcę nie stanowią bowiem zaniechania ustawodawczego. Przepisy ustawowe w sposób jednoznaczny regulują kwestię rozliczania za pracę w godzinach nadliczbowych, a stopień standardu międzynarodowego jest wystarczający do oceny zaskarżonych przepisów: wynagrodzenie (ewentualnie czas wolny) za pracę w godzinach nadliczbowych ma być wyższe niż normalne.

Bez wątpienia wydanie przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie orzeczenia merytorycznego stanowiłoby wskazówkę dla dokonania oceny zgodności obecnie obowiązującego art. 56 ust. 1 u.s.z. z art. 4 ust. 2 EKS. Uchylenie się przez Trybunał od rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, mimo iż mieliśmy do czynienia ze sprawą szczególnie zawiłą³³, a wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oczekiwał na rozpoznanie blisko siedem lat, powoduje dalszą niepewność w zakresie zgodności powoływanych pragmatyk służbowych, w tym również art. 56 ust. 1 u.s.z. z art. 4 ust. 2 EKS.

Podsumowanie

Mają na uwadze, że w wyroku z 29 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. jest zgodny z Konstytucją RP – wydaje się, że brak jest obecnie uzasadnionych podstaw do formułowania zarzutów w za-

³⁰ Art. 30 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, art. 85 ust. 5 i ust. 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, art. 59 ust. 2 ustawy o pracownikach Państwowej Inspekcji Pracy, art. 97 ust. 6–8 ustawy o służbie cywilnej, art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

³¹ Art. 151² § 1 – przez to, że nie przewiduje udzielenia na wniosek pracownika czasu wolnego w zwiększonym wymiarze w stosunku do czasu faktycznie przepracowanego w godzinach nadliczbowych.

³² Zdania odrębne złożyli sędziowie TK: Mariusz Muszyński, Piotr Pszczółkowski i Jakub Stelina.

³³ Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – Trybunał orzeka w sprawach o szczególnej zawiłości, z inicjatywy Prezesa Trybunału, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy albo w sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, w szczególności zaś, gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie.

kresie niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 56 ust. 1 obecnie obowiązującej u.s.z., gdyż treść tych przepisów jest bardzo zbliżona. Wprowadzone zmiany, w szczególności w zakresie struktury służby zagranicznej, pozostają natomiast obojętne z punktu widzenia oceny konstytucyjności regulacji dotyczących czasu pracy.

Inaczej regulacje te należy jednak ocenić w kontekście spełniania standardów wynikających z EKS. Postanowienia art. 56 ust. 1 u.s.z. – który dla całej grupy pracowników wchodzących w skład służby zagranicznej nie przewiduje za wykonywanie pracy poza normalnymi godzinami pracy, a także w niedziele i święta, dodatkowego wynagrodzenia lub czasu wolnego, nie mówiąc już o zwiększonym wymiarze każdej z tych form rekompensaty – pozostają w sprzeczności z art. 4 ust. 2 EKS. Zgodzić się przy tym należy z wyrażonymi postulatami wprowadzenia do pragmatyk urzędniczych, w tym również do ustawy o służbie zagranicznej, zmiany przepisów dostosowujących polski system wynagradzania pracowników publicznych do standardów europejskich wynikających z EKS³⁴. W przypadku pracowników służby zagranicznej wydaje się, że zmiana ta przede wszystkim powinna objąć personel obsługi, który wykonuje zadania podporządkowane, służebne wobec innych pracowników. Świadomość konieczności zmian po stronie rządowej zapewne istnieje, lecz hamulcem ich wprowadzenia może być chęć ograniczenia dodatkowych wydatków z budżetu państwa.

Abstrakt

W niniejszym artykule ukazane zostały wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Społeczną przepisów ustawy o służbie zagranicznej, które przewidują, że jeżeli wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, to członek służby zagranicznej wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy, a w uzasadnionych przypadkach także w niedziele i święta, bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany. W tym celu dokonano analizy obowiązujących regulacji oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do czasu pracy członka służby zagranicznej. W części końcowej sformułowano postulat zmiany przepisów o służbie zagranicznej w celu dostosowania systemu wynagradzania tej kategorii pracowników do standardów europejskich wynikających z Europejskiej Karty Społecznej.

Słowa kluczowe: służba zagraniczna, czas pracy, Europejska Karta Społeczna, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁴ B. Przywora, *Zgodność z Konstytucją RP rekompensat za pracę pracownika samorządowego w godzinach nadliczbowych na polecenie przełożonego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, 1–2.

BIBLIOGRAFIA

Barcz J., *Komentarz do ustawy z 27.7.2001 r. o służbie zagranicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2001, 4.

Binaś A., *Realizacja przez Polskę wybranych praw pracowniczych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2022, 1.

Harris D., Darcy J., *The European Social Charter*, New York 2001.

Kijewski K., *Realizacja przez Polskę postanowień Europejskiej karty społecznej z 1961 r.*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2014, 3.

Kodeks pracy. Komentarz, wyd. 7, red. L. Florek, Warszawa 2017.

Przywora B., *Zgodność z Konstytucją RP rekompensat za pracę pracownika samorządowego w godzinach nadliczbowych na polecenie przełożonego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, 1–2.

Świątkowski A., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.

Wujczyk M., *(Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard chroniący prawa wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego w okresie przemian ekonomiczno-społecznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, XVI, 3.



Marta Kolendowska-Matejczuk*

Immunitet dyplomatyczny i konsularny w regulacjach polskiego prawa karnego

[Diplomatic and Consular Immunity in the Regulations of Polish Criminal Law]

Abstract

The article discusses issues related to the regulation of diplomatic and consular immunity in the provisions of the Code of Criminal Procedure. The issue of the relationship between international law and national law in this regard and the discrepancies that appear between the indicated legal systems were discussed.

Keywords: diplomatic immunity, consular immunity, criminal liability, discontinuance of proceedings.

Tematem przedmiotowego opracowania jest problematyka immunitetu dyplomatycznego i konsularnego w regulacjach polskiego prawa karnego.

Z racji ram publikacji oraz szerokiej problematyki obranej w jej tematyce poświęcona ona będzie wybranym zagadnieniom i ograniczy się do kwestii dotyczących immunitetów osobowych uregulowanych w kodeksie postępowania karnego¹.

Przepisy traktujące o sposobie postępowania w procesie karnym wobec osób, które korzystają z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego, odnajdujemy przede wszystkim w dziale XIII kodeksu postępowania karnego, rozdziale 61 zatytułowanym: „Immunitety osób należących do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych” – w przepisach od art. 578 do art. 584 k.p.k., choć nie tylko.

Istotne regulacje dotyczące omawianej problematyki znajdują się bowiem także w innych przepisach kodeksu postępowania karnego, np. w jego art.

* **Marta Kolendowska-Matejczuk** – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, prokurator PO w Krośnie; ORCID 0000-0002-2440-155X; email: mkolendowska-matejczuk@ewspa.edu.pl.

¹ Dz.U. z 1997 r. nr 89, poz. 555 (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 37).

613 czy w regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – tj. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r.², a także w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych³.

Wskazane powyżej przepisy są oczywiście następstwem obowiązywania w porządku prawnym umów międzynarodowych, tj. konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r.⁴ oraz konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 r.⁵, ponadto zaś umów dwustronnych, których stroną jest Polska, a które to akty prawa międzynarodowego w pierwszej kolejności stanowią o zwolnieniu spod jurysdykcji krajowej osób objętych immunitetami osobowymi⁶.

Charakter i istota immunitetu dyplomatycznego i konsularnego

Immunitet dyplomatyczny i immunitet konsularny ma charakter formalnoprawny – co oznacza, że osoba z niego korzystająca wprawdzie nie podlega jurysdykcji sądów polskich, w tym sądu karnego, nie powoduje on jednak uchylenia przestępności czynu, ale jedynie uniemożliwia przed sądem polskim na pewnym etapie (tj. w trakcie trwania ochrony immunitetowej) ściąganie osoby, która jest nim objęta – z jednoczesną możliwością pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności za popełniony czyn zabroniony przed sądem własnego państwa⁷, o czym stanowi również art. 31 ust. 4 konwencji o stosunkach dyplomatycznych. W myśl tej regulacji immunitet przedstawiciela dyplomatycznego od jurysdykcji państwa przyjmującego nie uchyla w stosunku do niego jurysdykcji państwa wysyłającego.

Już w tym miejscu jednak zaakcentować należy, że zakres ochrony immunitetowej na gruncie prawa karnego jest różny w zależności od tego, czy osoba korzysta z immunitetu dyplomatycznego, czy z immunitetu konsularnego.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1206.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1657.

⁴ Dz.U. z 1965 r. nr 37, poz. 232.

⁵ Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98.

⁶ Por. J. Izydorczyk, Pozbawienie wolności osoby korzystającej z immunitetu dyplomatycznego. Procedura, LEX/el. 2016, art. 578.

⁷ Por. B. Augustyniak [w:] Kodeks postępowania karnego, tom 2. Komentarz aktualizowany, red. D. Świecki, LEX/el. 2022, art. 578, <http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/commentary/587748916/703622/swiecki-dariusz-red-kodeks-postepowania-karnego-tom-ii-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> [dostęp: 27.11.2022].

Immunitet dyplomatyczny ma charakter pełny, tj. obejmuje ochroną wszystkie czyny popełnione przez osobę nim objętą – niezależnie od tego, z jakimi czynami mamy do czynienia, a ochrona ta, jak słusznie podkreśla się w doktrynie⁸, dotyczy nawet czynów popełnionych przed uzyskaniem immunitetu. Immunitet konsularny natomiast ma zasadniczo charakter niepełny, albowiem jego ochrona rozciąga się wyłącznie na czyny popełnione podczas pełnienia funkcji urzędowych i w związku z nimi – chyba że (na zasadzie wzajemności z państwem wysyłającym) immunitet konsularny może przybrać postać immunitetu pełnego, rozciągającego się na wszystkie czyny, niezależnie od tego, czy stały popełnione podczas pełnienia funkcji urzędowych i w związku z nimi⁹.

Zakres podmiotowy immunitetu dyplomatycznego i konsularnego na gruncie przepisów kodeksu postępowania karnego

Odnosząc się do zakresu podmiotowego immunitetu dyplomatycznego, wskazać należy, że orzecznictwu polskich sądów karnych zgodnie z art. 578 pkt 1–5 k.p.k. nie podlegają:

- 1) uwierzytelnieni w Rzeczypospolitej Polskiej szefowie przedstawicielstw dyplomatycznych państw obcych;
- 2) osoby należące do personelu dyplomatycznego przedstawicielstw dyplomatycznych, a więc członkowie personelu misji mający stopień dyplomatyczny;
- 3) osoby należące do personelu administracyjnego przedstawicielstw dyplomatycznych;
- 4) członkowie rodzin osób wymienionych w pkt 1, 2 i 3, jeżeli pozostają z nimi we wspólnocie domowej;
- 5) inne osoby korzystające z immunitetów dyplomatycznych na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych.

Odnosząc się z kolei do zakresu podmiotowego immunitetu konsularnego, wskazać należy, że zgodnie z art. 579 § 1 k.p.k. nie podlegają orzecznictwu polskich sądów karnych w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych, a na zasadzie wzajemności w pozostałym zakresie:

- 1) kierownicy urzędów konsularnych i inni urzędnicy konsularni państw obcych oraz

⁸ J. Izydorczyk, *Pozbawienie...*, *ibid.*

⁹ J. Izydorczyk [w:] M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, ss. 363–394; B. Augustyniak [w:] *Kodeks...*, *ibid.*

2) osoby zrównane z nimi na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych.

Literalne brzmienie art. 579 § 1 k.p.k. stanowi, że immunitetem konsularnym – w odróżnieniu od immunitetu dyplomatycznego – nie są objęci członkowie rodzin osób z katalogu wyszczególnionego w art. 578 pkt 1–5 k.p.k. ani osoby stanowiące personel administracyjny lub techniczny urzędu konsularnego, co pozostaje w sprzeczności z art. 43 ust. 1 konwencji o stosunkach konsularnych, zgodnie z którym urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności podjętych w wykonaniu funkcji konsularnych¹⁰. W literaturze przedmiotu prezentowany jest słuszny, aczkolwiek niejednolicie wyrażany pogląd, że dzięki zawartemu w art. 579 § 1 pkt 2 k.p.k. odesłaniu do umów międzynarodowych oraz wynikającej z Konstytucji RP zasadzie pierwszeństwa umów międzynarodowych przed ustawami – także pracownicy konsularni korzystają z immunitetu konsularnego, a tym samym ochrony wprowadzonej w art. 579 § 1 k.p.k.¹¹ Oczywiście dwustronne konwencje konsularne mogą rozszerzać zakres podmiotowy immunitetu konsularnego na przykład na członków rodzin, czego egemplifikacją może być chociażby konwencja konsularna zawarta pomiędzy Polską a Stanami Zjednoczonymi 31 maja 1972 r.¹² – gwarantująca w art. 13 ust. 1 pełny immunitet jurysdykcyjny, który został przyznany także członkom rodzin urzędników konsularnych pozostających we wspólnocie domowej¹³.

Podkreślić następnie należy, że w sytuacji gdy istnieją wątpliwości dotyczące statusu dyplomatycznego lub konsularnego określonej osoby, sąd może zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości, a prokurator do Prokuratora Generalnego o stwierdzenie tej okoliczności, przesyłając jednocześnie akta sprawy.

Ochrona wynikająca z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego przysługuje osobie, która z niego korzysta, od chwili wjazdu na terytorium Polski – i trwa przez cały czas pobytu aż do momentu przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej w drodze powrotnej bądź też do chwili upływu rozsądnego terminu, w jakim taki powrót mógł nastąpić¹⁴.

Jednocześnie – zgodnie z § 291 ust. 1 regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – naczelnik właściwego wydziału zamiejscowego, prokurator regionalny lub prokura-

¹⁰ Por. B. Augustyniak [w:] Kodeks..., art. 579, <http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/commentary/587748917/703623/swiecki-dariusz-red-kodeks-postepowania-karnego-tom-ii-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> [dostęp: 27.11.2022].

¹¹ Tak np. S. Steinborn [w:] Komentarz aktualizowany do art. 425-673 Kodeksu postępowania karnego, red. L.K. Paprzycki, LEX/el. 2015, art. 579, <http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/commentary/587299283/470278/paprzycki-lech-krzysztof-red-komentarz-aktualizowany-do-art-425-673-kodeksu-postepowania-karnego?cm=URELATIONS> [dostęp: 27.11.2022]; B. Augustyniak [w:] Kodeks..., ibid.

¹² Dz.U. z 1973 r. nr 30, poz. 173.

¹³ B. Augustyniak [w:] Kodeks..., ibid.

¹⁴ Por. i szerzej S. Steinborn [w:] Komentarz..., ibid.

tor okręgowy bezzwłocznie powiadamia, za pośrednictwem Prokuratury Krajowej, właściwą w sprawach protokołu dyplomatycznego komórkę organizacyjną urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych o prowadzeniu postępowania karnego dotyczącego osoby korzystającej z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego. W myśl § 291 ust. 2 tegoż regulaminu to na naczelniku właściwego wydziału zamiejscowego, prokuratorze regionalnym lub prokuratorze okręgowym spoczywa obowiązek powiadamiania Prokuratury Krajowej o decyzjach procesowych wydawanych w sprawach dotyczących osób korzystających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego. Odpis decyzji kończącej postępowanie karne doręcza osobie korzystającej z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego właściwa w sprawach protokołu dyplomatycznego komórka organizacyjna urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych na wniosek Prokuratury Krajowej (§ 291 ust. 3 ww. regulaminu).

Następstwa ochrony immunitetowej na gruncie procesu karnego

Jak zostało to już wyżej podkreślone, immunitety dyplomatyczne i konsularne nie skutkują uchYLENIEM przestępczości czynu, lecz jedynie uniemożliwiają przed sądem polskim na pewnym etapie (tj. w trakcie trwania ochrony immunitetowej) ściganie osoby, która jest nim objęta. Co równie istotne – jak słusznie podkreśla się w doktrynie – immunitety nie stanowią przeszkody do prowadzenia czynności pozaprocesowych (operacyjnych), które w konsekwencji mogą zmierzać do zastosowania środków przewidzianych w prawie międzynarodowym, w tym do uznania przez Polskę określonej osoby za niepożądaną na jej terytorium (tzw. *persona non grata*)¹⁵.

Jak trafnie konstatuje Jacek Izydorczyk, oczywiste jest bowiem, że nie może być tolerowane naruszanie prawa – nawet przez oficjalnego przedstawiciela państwa obcego; zresztą celem immunitetów nie jest zapewnianie bezkarności czy też nawet tolerowanie innych zachowań, które nie przystoją dyplomatom – na przykład zachowań niemoralnych – a jest nim w założeniu honorowanie dobrych zwyczajów międzynarodowych¹⁶.

Pierwszym podstawowym skutkiem procesowym wynikającym z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego jest okoliczność, że na zasadzie art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k. nie wszczyna się postępowania karnego, a wszczęte umarza, gdy brak jest wymaganego zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie po-

¹⁵ J. Izydorczyk, *Pozbawienie...*, *ibid.*

¹⁶ J. Izydorczyk, *Pozbawienie...*, *ibid.*

chodzącego od osoby uprawnionej, chyba że ustawa stanowi inaczej. W razie więc braku zgody uprawnionego organu oskarżyciel nie może kontynuować postępowania – poza zabezpieczeniem dowodów, które winien przedstawić we wniosku o uchylenie tego immunitetu. Kolejnym skutkiem procesowym wynikającym z immunitetu dyplomatycznego jest nietykalność osoby nim objętej, co oznacza, że nie może być ona ani tymczasowo aresztowana, ani zatrzymana (chyba że nie ma przy sobie dokumentów, to wtedy można taką osobę zatrzymać do czasu ustalenia tożsamości). Nie można natomiast z taką osobą wykonać innych czynności przewidzianych na gruncie kodeksu postępowania karnego, np. pobrać próbek krwi do badania, przeszukać jej ani stosować wobec niej środków przymusu¹⁷.

Z kolei osoby korzystające z immunitetu konsularnego nie mogą być zatrzymane ani tymczasowo aresztowane w związku z czynami popełnionymi podczas wykonywania funkcji urzędowych i w związku z nimi, natomiast w pozostałych przypadkach (jeśli oczywiście nie doszło do rozszerzenia zakresu immunitetu na zasadzie wzajemności lub na podstawie postanowienia dwustronnej umowy konsularnej) takie zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie kierownika urzędu konsularnego lub urzędnika konsularnego będzie możliwe wyłącznie w przypadku zarzutu popełnienia zbrodni. Wówczas konieczne jest ponadto niezwłoczne powiadomienie Ministra Spraw Zagranicznych o fakcie zatrzymania lub aresztowania¹⁸.

Immunitet konsularny nie wyklucza jednak pozbawienia wolności na podstawie prawomocnego wyroku skazującego, co wynika wprost z art. 579 § 3 k.p.k. Istotne jest też to, że dla pozbawienia wolności na takiej podstawie nie ma znaczenia, czy skazanie nastąpiło w czasie sprawowania funkcji przez daną osobę, czy też do wydania i uprawomocnienia się wyroku doszło jeszcze przed objęciem przez nią tej funkcji¹⁹.

Podkreślić następnie należy, że zgodnie z art. 104 § 1 k.k.²⁰ – w przypadku gdy ściganie sprawcy przestępstwa jest niedopuszczalne z powodu objęcia ochroną wynikającą z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego, przedawnienie w odniesieniu do popełnionego przez niego czynu nie biegnie.

Istnieją ponadto ograniczenia w przesłuchiowaniu w procesie karnym w charakterze świadków osób korzystających z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego oraz w wystąpieniu ich w roli biegłego lub tłumacza, o czym mówią odpowiednio art. 581 i 582 k.p.k., stanowiące przepisy szczególne w stosunku do art. 177 § 1, art. 195 oraz 204 § 3 w zw. z art. 195 k.p.k. – konstytuujących obowiązek złożenia zeznań w charakterze świadka oraz wystąpienia w roli biegłego lub tłumacza. Osoby korzystające z immunitetu dyplomatycznego nie

¹⁷ Por. i szerzej S. Steinborn [w:] Komentarz..., ibid.

¹⁸ Por. B. Augustyniak [w:] Kodeks..., ibid.

¹⁹ B. Augustyniak [w:] Kodeks..., ibid. (i powołane tam stanowiska doktryny).

²⁰ W myśl art. 104 § 1 k.k. przedawnienie nie biegnie, jeżeli przepis ustawy nie pozwala na wszczęcie lub dalsze prowadzenie postępowania karnego; nie dotyczy to jednak braku wniosku albo oskarżenia prywatnego.

mają bowiem obowiązku ani składania zeznań w charakterze świadka, ani też występowania w charakterze biegłego lub tłumacza. Możliwe jest natomiast wystąpienie przez sąd lub prokuratora z prośbą o złożenie zeznań lub wystąpienie w roli biegłego czy tłumacza, na co wskazuje *expressis verbis* art. 613 § 1 k.p.k. – przewidujący, że w razie konieczności porozumienia się z osobami objętymi immunitetem dyplomatycznym lub doręczenia tym osobom wezwania sądy lub prokuratorzy każdorazowo czynią to za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości, a ten w razie potrzeby za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych. Udział osoby, której przysługuje immunitet dyplomatyczny, w postępowaniu karnym w roli świadka, biegłego lub tłumacza jest wszakże dobrowolny i w każdej chwili zgoda na złożenie zeznań lub wystąpienie w charakterze biegłego czy tłumacza może być cofnięta²¹.

Również osoby objęte immunitetem konsularnym mogą na zasadzie dobrowolności złożyć zeznanie lub wystąpić w roli biegłego. Zasada ta rozciąga się jedynie na sferę wykonywania funkcji urzędowych lub służbowych, a więc zakres, w jakim osoby te korzystają z ochrony immunitetu konsularnego. Jeżeli zeznanie lub opinia miałyby dotyczyć okoliczności niezwiązanych z wykonywaniem tych funkcji, urzędnik konsularny ma obowiązek złożenia zeznań lub wystąpienia w charakterze biegłego, chyba że na zasadzie wzajemności również jest od niego zwolniony. Co jednak istotne, urzędnik konsularny ma obowiązek wystąpić w procesowej roli tłumacza²².

Istotne wątpliwości w praktyce budzi natomiast możliwość stosowania wobec urzędników konsularnych środków przymusu w sytuacji, gdy taki urzędnik ma składać zeznania lub sporządzić opinię niezwiązaną z wykonywaniem funkcji urzędowych lub służbowych i nie wywiąże się z wynikających wobec niego obowiązków nałożonych przez przepisy kodeksu postępowania karnego. Podzielić należy pogląd, że „odpowiednie stosowanie art. 581 stwarza podstawę do przyjęcia, że norma zawarta w jego § 2 ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji wezwania urzędnika konsularnego do składania zeznań związanych z jego czynnościami urzędowymi. Zatem w zakresie, w jakim urzędnik konsularny ma obowiązek złożyć zeznanie lub wystąpić w roli biegłego, mogą być stosowane względem niego środki przymusu mające wymusić spełnienie tych

²¹ Por. i szerzej B. Augustyniak [w:] Kodeks..., art. 581.

²² Kwestia obligatoryjnego wystąpienia w roli tłumacza osoby korzystającej z immunitetu konsularnego jest jednak sporna – o czym szerzej zob. B. Augustyniak [w:] Kodeks..., art. 582 i powołane tam stanowiska doktryny.

Podzielić należy pogląd S. Steinborna; autor ten trafnie zauważa, że obligatoryjność występowania urzędnika konsularnego w procesowej roli tłumacza wynika z przepisu art. 582, który „mówi bowiem wyraźnie wyłącznie o zeznaniach i opiniach, a takich tłumacz nie składa. Brak też argumentów natury celowościowej, które nakazywałyby przyznanie urzędnikowi konsularnemu możliwości uchylenia się od tego obowiązku procesowego. Skoro takie uprawnienie ściśle związane jest z możliwością ujawnienia informacji dotyczących wykonywania funkcji urzędowych lub służbowych, fakt, że tłumacz jedynie pośredniczy w składaniu wyjaśnień, zeznań lub oświadczeń innej osoby oraz przekazuje w zrozumiałym dla niej języku przebieg czynności procesowych, jednoznacznie wskazuje, iż nie ma niebezpieczeństwa ujawnienia tych informacji wbrew woli urzędnika konsularnego” – S. Steinborn [w:] Kodeks..., art. 582.

obowiązków procesowych. Możliwe jest więc nałożenie kar porządkowych: kary pieniężnej (art. 285 § 1) oraz aresztowania (art. 287 § 2), a także zatrzymania i przymusowego doprowadzenia (art. 285 § 2)²³. Powyższe jest jednak sprzeczne z art. 44 ust. 1 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, który stanowi, że jeżeli urzędnik konsularny odmawia złożenia zeznań, nie można stosować wobec niego żadnego środka przymusu ani sankcji. Istnieje zatem w tym przedmiocie konflikt normy prawa międzynarodowego z normą prawa krajowego o charakterze ustawowym, który należy rozstrzygać, powołując się na art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, tj. w myśl zasady pierwszeństwa umów międzynarodowych na korzyść prawa międzynarodowego – i w efekcie na jego stosowanie w tym przypadku²⁴.

W myśl art. 613 § 2 k.p.k. z urzędami konsularnymi obcego państwa w Rzeczypospolitej Polskiej sądy i prokuratorzy, w wypadkach określonych przez Ministra Sprawiedliwości, mogą porozumiewać się bezpośrednio.

Kończąc ten wątek, wskazać należy, że zasady doręczania pism podmiotom korzystającym z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz ich przesłuchiwania w postępowaniu karnym reguluje rozdział 4 działu II rozporządzenia w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych.

Zrzeczenie się immunitetu dyplomatycznego i konsularnego

Kwestie zrzeczenia się immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego reguluje art. 580 k.p.k., zgodnie z którym art. 578 i 579 nie stosuje się, gdy państwo wysyłające zrzeknie się w sposób wyraźny immunitetu w stosunku do osoby wymienionej w tych przepisach. Literalne brzmienie powołanych przepisów wyraźnie wskazuje, że podmiotem uprawnionym do zrzeczenia się immunitetu jest wyłącznie państwo wysyłające – nie jest więc nim osoba objęta ochroną wynikającą z immunitetu; jej oświadczenie w tej kwestii nie może zatem wywołać żadnych skutków prawnych. Zgodnie z przepisami zarówno konwencji o stosunkach dyplomatycznych, jak i konwencji o stosunkach konsularnych²⁵ zrzeczenie się immunitetu musi mieć charakter wyraźny, konkretny i fakultatywny.

W przypadku zaistnienia względów przemawiających za pociągnięciem osoby chronionej immunitetem do odpowiedzialności karnej prokurator zwraca się do Ministra Spraw Zagranicznych o wszczęcie drogi dyplomatycz-

²³ S. Steinborn [w:] Kodeks..., *ibid.*

²⁴ Por. S. Steinborn [w:] Kodeks..., *ibid.*

²⁵ Odpowiednio art. 32 konwencji o stosunkach dyplomatycznych i art. 45 konwencji o stosunkach konsularnych.

nej – w celu uchylenia immunitetu lub o uznanie danej osoby za *persona non grata*. Do wniosku należy dołączyć akta sprawy²⁶.

Wyłączenie stosowania immunitetu na gruncie kodeksu postępowania karnego

Zgodnie z treścią art. 584 k.p.k. – przepisów art. 578–583 k.p.k. nie stosuje się do osób w nich wymienionych w zakresie czynności niepełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych, jeżeli są obywatelami polskimi lub mają w Rzeczypospolitej Polskiej stałe miejsce zamieszkania.

Powszechnie przy tym akceptowalny jest w doktrynie pogląd Sądu Apelacyjnego w Katowicach, wyrażony w postanowieniu z 30 marca 2011 r., sygn. II AKz 179/11²⁷, że immunitet dyplomatyczny osób będących obywatelami polskimi lub mających na terytorium RP stałe miejsce zamieszkania obejmuje jedynie czynności wykonywane podczas i w związku z pełnieniem przez nie funkcji urzędowych²⁸.

²⁶ Por. G. Jaworski, A. Soltysińska, *Komentarz do niektórych przepisów kodeksu postępowania karnego* [w:] *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych*. Komentarz, Warszawa 2010, art. 580, <http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/commentary/587257752/55192/jaworski-gwidon-soltysinska-aleksandra-komentarz-do-niektorych-przepisow-kodeksu-postepowania...?cm=URELATIONS> [dostęp: 27.11.2022].

²⁷ Publ. LEX nr 846501.

²⁸ Jak wskazał w tym orzeczeniu Sąd Apelacyjny, mimo że art. 31 ust. 1 konwencji o stosunkach dyplomatycznych stanowi, że przedstawiciel dyplomatyczny korzysta z immunitetu od jurysdykcji karnej państwa przyjmującego, jednak przepis ten nie ma charakteru nieograniczonego, występuje bowiem od niego wyjątek w postaci art. 38 ust. 1 konwencji o stosunkach dyplomatycznych – i w zgodzie z tym przepisem pozostają również przepisy rozdziału 61 kodeksu postępowania karnego. Nie można zdaniem Sądu Apelacyjnego tracić też z pola widzenia przepisu art. 584 k.p.k., regulującego zakres immunitetu, zgodnie z którym immunitet dyplomatyczny nie obejmuje osób wymienionych w art. 578 k.p.k., będących obywatelami polskimi lub mających w Polsce stałe miejsce zamieszkania. Kwestię tę analogicznie normuje art. 38 ust. 1 konwencji o stosunkach dyplomatycznych – według niego poza wypadkami, w których dodatkowe przywileje i immunitety zostały przyznane przez państwo przyjmujące, przedstawiciel dyplomatyczny będący obywatelem tego państwa lub mający tam stałe miejsce zamieszkania korzysta jedynie z immunitetu jurysdykcyjnego i z nietykalności w odniesieniu do aktów urzędowych dokonywanych w toku pełnienia swych funkcji. Zatem zdaniem Sądu Apelacyjnego immunitet osób będących obywatelami polskimi lub mających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stałe miejsce zamieszkania obejmuje jedynie czynności wykonywane podczas pełnienia przez nie funkcji urzędowych i w związku z nimi.

Wnioski

Sprawy karne, w których sprawcami przestępstw czy wykroczeń są osoby objęte immunitetami dyplomatycznymi lub konsularnymi, mają niewątpliwe charakter ekstraordynaryjny, są też sprawami interdyscyplinarnymi – oprócz bowiem stosowania norm prawa karnego wymagają uwzględnienia prawa międzynarodowego. Ponadto są sprawami bardzo delikatnej natury, gdyż dotyczą szeroko pojętej dyplomacji, co wiąże się również z zachowaniem odpowiednich procedur, w tym np. utajnianiem dokumentów. Stąd też zapewne brak jest dostępnych statystyk dotyczących postępowań prowadzonych w tego typu sprawach²⁹.

Analiza dokonana w niniejszej publikacji wykazała natomiast rozbieżności, jakie uwiadcniają się w normach prawach karnego w zestawieniu z normami prawa międzynarodowego w zakresie ukształtowania odpowiedzialności karnej osób objętych immunitetami dyplomatycznymi i konsularnymi. *De lege ferenda* należy więc postulować, by ustawodawca doprecyzował przepisy prawa karnego, uwzględniając brzmienie przepisów umów międzynarodowych w przedmiotowym zakresie. Rozbieżności tej natury są tym bardziej niepożądane, gdy dotyczą prawa o charakterze represyjnym, jakim jest niewątpliwie prawo karne.

Abstrakt

Artykuł omawia zagadnienia związane z uregulowaniem immunitetu dyplomatycznego i konsularnego w przepisach kodeksu postępowania karnego. Poruszona została kwestia relacji prawa międzynarodowego do prawa krajowego w tym zakresie i rozbieżności, jakie ujawniają się pomiędzy wskazanymi systemami prawa.

Słowa kluczowe: immunitet dyplomatyczny, immunitet konsularny, odpowiedzialność karna, umorzenie postępowania.

²⁹ Por. i szerzej D. Czeszkiewicz, Immunitety międzynarodowe przed polskimi sądami karnymi, Rozprawa doktorska, Białystok, 2019, s. 318 i nn. https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/8738/1/D_Czeszkiewicz_Immunitety_miedzynarodowe_przed_polskimi_sadami%20karnymi.pdf [dostęp: 27.11.2022].

BIBLIOGRAFIA

Czeszkiewicz D., Immunitety międzynarodowe przed polskimi sądami karnymi, Rozprawa doktorska, Białystok, 2019.

Izydorczyk J., Pozbawienie wolności osoby korzystającej z immunitetu dyplomatycznego. Procedura, LEX/el. 2016.

Jaworski G., Sołtysińska A., Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych. Komentarz, Warszawa 2010

Kodeks postępowania karnego, tom 2. Komentarz aktualizowany, red. D. Świecki, LEX/el. 2022, art. 578, <http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/commentary/587748916/703622/swiecki-dariusz-red-kodeks-postepowania-karnego-tom-ii-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> [dostęp: 27.11.2022].

Komentarz aktualizowany do art. 425-673 Kodeksu postępowania karnego, red. L.K. Paprzycki, LEX/el. 2015, art. 579, <http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/commentary/587299283/470278/paprzycki-lech-krzysztof-red-komentarz-aktualizowany-do-art-425-673-kodeksu-postepowania-karnego?cm=URELATIONS> [dostęp: 27.11.2022].



Piotr Sobański*

Odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy dyplomatycznej – wybrane aspekty

[Criminal Liability for Violation of Diplomatic Secrecy: selected aspects]

Abstract

The paper discusses issues related to the criminalization of violations of diplomatic secrecy in Polish law, as provided for in Article 7(12) of the Foreign Service Act of January 21, 2021.

Diplomatic secret should be viewed as information that is subject to protection under Article 266 § 1 of Polish Criminal Code. If information that constitutes a diplomatic secret is marked with a classification griffin within the meaning of Article 5 of the Law of August 5, 2010 on the Protection of Classified Information, its criminal law protection takes place on the basis of Article 265 § 1 or on the basis of Article 266 § 2 of the Criminal Code. If information is assigned a “restricted” or “confidential” classification, its disclosure to an unauthorized person is a crime under Article 266 § 2 of the CC. On the other hand, if information is assigned the “top secret” or “secret” clause, its disclosure or use in violation of the law is criminalized under Article 265 § 1 of the CC.

Keywords: diplomatic secrecy, violation of diplomatic secrecy, Foreign Service, protection of information, statutory secrecy.

Uwagi wstępne

Z momentem wejścia w życie ustawy z 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 464) straciła moc ustawa z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2001 r. nr 128, poz. 1403). W nowej ustawie zostało wpro-

* **Piotr Sobański** – dr nauk prawnych, Uniwersytet Zielonogórski, LLM, adwokat; ORCID 0000-0001-8303-1125; piotr.sobanski@adwokatura.pl.

wadzone pojęcie tajemnicy dyplomatycznej. W rozumieniu art. 7 pkt 12 ustawy o służbie zagranicznej tajemnica dyplomatyczna to informacje, dane oraz wiedza – niestanowiące informacji niejawnych w rozumieniu przepisów ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹, z którymi członek służby zagranicznej zapoznał się w związku z pełnieniem obowiązków i które ze względu na dobro służby zagranicznej mogły być udostępnione wyłącznie osobom do tego uprawnionym, a ich ujawnienie mogłoby szkodzić polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej i naruszać jej wizerunek międzynarodowy. Tym samym tajemnica dyplomatyczna tworzy odrębną od ochrony informacji niejawnych kategorię danych prawem chronionych².

W rozdziale 6 ustawy o służbie zagranicznej zawarto prawa i obowiązki członków służby zagranicznej. W art. 48 ust. 1 ustawy określono podstawowy obowiązek członka służby zagranicznej, którym jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i sumienne wykonywanie obowiązków służbowych określanych przez przełożonych. Ponadto zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy członek służby zagranicznej jest obowiązany do zachowania tajemnicy dyplomatycznej. Przestrzeganie obowiązków nałożonych na członków służby zagranicznej jest obwarowane odpowiedzialnością dyscyplinarną (art. 49 ustawy). Zgodnie z jej art. 49 ust. 3 w służbie zagranicznej działa rzecznik dyscyplinarny. Katalog kar z art. 49 ust. 2 stopniuje natomiast dolegliwość kar – od upomnienia aż do wydalenia ze służby zagranicznej³. Jak słusznie zauważa M. Bernaczyk, podmiotami zobowiązanymi do przestrzegania tajemnicy dyplomatycznej są wszyscy członkowie służby zagranicznej, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy⁴, niezależnie od tego, czy pełnią swoje obowiązki w Polsce, czy za granicą⁵. Warto dodać, że do tajemnicy dyplomatycznej odnosi się także art. 16 ustawy. Jak wynika z art. 16 ust. 3 pkt 3 ustawy, stosunek pracy dyplomaty zawodowego wygasa w przypadku naruszenia tajemnicy dyplomatycznej stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem w postępowaniu dyscyplinarnym.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 632.

² M. Bernaczyk, Opinia w sprawie zakresu „tajemnicy dyplomatycznej” zawartej w ustawie z 21 stycznia 2021 roku o służbie zagranicznej (druk sejmowy nr 877, druk senacki nr 316), źródło: https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2021/02/Tajemnica_dyplomatyczna_12022021.pdf [dostęp: 22.11.2022].

³ J. Blicharz, P. Lisowski, Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe, Warszawa 2022, s. 361.

⁴ Art. 3 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej:

„W skład służby zagranicznej wchodzi:

1) członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny;

2) pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej;

3) pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego;

4) pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi”.

⁵ M. Bernaczyk, Opinia... [dostęp: 22.11.2022].

Kwestia ochrony tajemnicy dyplomatycznej w kodeksie karnym

W rozdziale XXXIII kodeksu karnego odnoszącym się do przestępstw przeciwko ochronie informacji został zawarty art. 266 penalizujący ujawnianie informacji w związku z wykonywaną funkcją. Zgodnie z art. 266 § 1 k.k.: Kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ściganie naruszenia tajemnicy, o której mowa w art. 266 § 1 k.k., odbywa się zgodnie z art. 266 § 3 k.k. wyłącznie na wniosek pokrzywdzonego. Jest to przestępstwo bezwzględnie wnioskowe⁶.

Zawarte w art. 266 § 1 k.k. sformułowanie „wbrew przepisom ustawy” odnosi się do przepisów zawartych w ustawach, które regulują różne sfery działalności lub chronią różne dobra, przyjmując jako jeden z istotnych elementów regulacji lub ochrony zakaz ujawniania uzyskanych w tym zakresie informacji. Natomiast określenie „wbrew przyjętemu na siebie zobowiązaniu” dotyczy sytuacji, w których nie ma wyraźnego ustawowego zakazu ujawniania uzyskanych informacji, lecz istnieje jednak podstawa do nałożenia takiego obowiązku przez przyjęcie na siebie zobowiązania, którym może być np. złożenie określonej treści ślubowania⁷. Art. 266 § 1 k.k. zawiera normę sankcjonującą w odniesieniu do naruszeń tajemnicy zawodowej, w których przepisy nakładające obowiązek jej dochowania nie przewidują wprost sankcji karnych za naruszenie obowiązku dochowania tajemnicy⁸. Z uwagi na zawarte w art. 266 § 1 k.k. sformułowanie „wbrew przepisom ustawy” przypisanie odpowiedzialności za czyn z art. 266 § 1 k.k. wymaga zawsze wnikliwej analizy przepisów, które definiują obowiązek zachowania tajemnicy⁹. W tym miejscu należy podkreślić, że art. 7 pkt 12 i art. 48 ust. 2 ustawy o służbie zagranicznej są „przepisami ustawy”, o których mowa w art. 266 § 1 k.k.¹⁰

Przestępstwo z art. 266 § 1 k.k. ma charakter indywidualny, gdyż sprawcą może być wyłącznie osoba zobowiązana do zachowania określonych informacji w tajemnicy¹¹. Analizując treść tego unormowania, nie można zgodzić się z poglądem, jakoby sprawcą czynu z art. 266 § 1 k.k. nie mógł być funkcjonariusz publiczny¹². Warto dodać, że sprawcą przestępstwa może być jedynie

⁶ P. Kozłowska-Kalisz [w:] Kodeks karny. Komentarz aktualizowany, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2022, art. 266.

⁷ M. Kalitowski [w:] Kodeks karny. Komentarz, wyd. 5, red. M. Filar, Warszawa 2016, art. 266.

⁸ P. Kozłowska-Kalisz, Kodeks..., ibid.

⁹ Por. m.in.: R. Kubiak, *Karnoprawna ochrona danych medycznych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, 25, 2, s. 103.

¹⁰ M. Bernaczyk, *Opinia...* [dostęp: 22.11.2022].

¹¹ T. Razowski [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, red. J. Giezek, Warszawa 2021, art. 266.

¹² Por.: M. Kalitowski, ibid.

osoba, która sama zapoznała się z informacją chronioną jako tajemnica. W razie ujawnienia innej osobie informacji stanowiącej tajemnicę, z którą nie zapoznał się sprawca, wykluczona jest odpowiedzialność za czyn z art. 266 § 1 k.k.¹³

Rodzajowym przedmiotem ochrony czynu zabronionego z art. 266 § 1 k.k. jest dyskrecjonalność informacji, a przedmiotem ochrony bezpośredniej jest prawo zachowania określonych informacji w tajemnicy¹⁴. Można przyjąć, że przedmiotem ochrony jest poufność informacji, do której odnosi się treść art. 266 § 1 k.k.¹⁵

Ujawnienie – jako element strony przedmiotowej czynu z art. 266 § 1 k.k. – to wszelkie zachowanie, które powoduje, że inna osoba zapoznaje się z treścią określonej informacji. Ujawnić to: zdemaskować, wykryć, uczynić jawnym, uczynić wiadomym informacje będące dotychczas nieznanymi. Ujawnienie zakłada dojście informacji do wiadomości osoby nieuprawnionej, która musi się z nią zapoznać. Dopóki treść informacji nie dotarła do wiadomości osoby nieuprawnionej, nie można mówić o ujawnieniu w rozumieniu art. 266 § 1 k.k., lecz co najwyżej o niebezpieczeństwie ujawnienia. Ujawnienia nie można przy tym utożsamiać z rozpowszechnianiem, które polega na uczynieniu informacji powszechnie wiadomą, udostępnieniu informacji szerszemu, bliżej nieokreślonemu kręgowi osób. Ujawnienie może m.in. polegać na słownym lub pisemnym przekazaniu informacji, przekazaniu dokumentu zawierającego informacje, udostępnieniu zapisu elektronicznego lub fotografii, przekazaniu szyfru umożliwiającego zapoznanie się z zapisem informacji, przekazaniu kodów służących do przełamania zabezpieczeń treści informacji. Należy mieć na uwadze, że ujawnienie może polegać również na użyciu gestu, mimiki lub znaku. Realizacja znamienia „ujawnia” może mieć miejsce także przez zaniechanie. Sposób ujawnienia nie jest bowiem istotny dla wypełnienia omawianego znamienia¹⁶. Jak wskazują W. Wróbel i D. Zając, za ujawnienie można uznać także wypowiedzi lub oświadczenia potwierdzające autorytatywnie prawdziwość określonych faktów. Odnosi się to głównie do sytuacji, gdy wiedza osoby, której tajemnicę ujawniono, była wcześniej oparta jedynie na przypuszczeniach¹⁷.

O ile ujawnianie polega jedynie o uczynieniu informacji jawną i zapoznaniu się z jej treścią przez osobę nieuprawnioną, o tyle w przypadku znamienia wykorzystania chodzi jedynie o użycie informacji objętych tajemnicą do

¹³ T. Razowski, *Kodeks...*, *ibid.*; P. Falenta, *Funkcjonariusz publiczny. Wybrane aspekty prawnokarne w perspektywie dogmatycznej i orzeczniczej*, Łódź 2020, s. 56.

¹⁴ T. Razowski, *Kodeks...*, *ibid.*

¹⁵ A. Lach [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 3, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020, art. 266.

¹⁶ M. Kalitowski [w:] *Kodeks...*, art. 265; W. Wróbel, D. Zając [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, tom 2, cz. 2. *Komentarz do art. art. 212–277d*, red. A. Zoll, Warszawa 2017, art. 265; A. Lach [w:] *Kodeks...*, art. 265; P. Kozłowska-Kalisz [w:] *Kodeks...*, art. 265; T. Razowski [w:] *Kodeks...*, art. 265.

¹⁷ W. Wróbel, D. Zając [w:] *Kodeks...*, *ibid.*

określonego celu, tj. do uzyskania korzyści, pożytku z informacji¹⁸. Pojęcie wykorzystania ma bardzo niejasne znaczenie. Są to wszelkie działania podejmowane przez sprawcę, dla których znajomość informacji była podstawowym impulsem do podjęcia tych działań¹⁹. J. Piórkowska-Flieger podkreśla, że chodzi przy tym o użycie informacji w ramach działalności, która nie wynika z praw i obowiązków pracy lub służby, związanych z dostępem do określonych informacji²⁰. W. Wróbel i D. Zając wskazują, że „o wykorzystaniu informacji można mówić wówczas, gdy sprawca po zapoznaniu się z nią podjął określone decyzje gospodarcze (np. zweryfikował oferty kupna akcji, zmienił oferty transakcji na dostawy sprzętu zbrojeniowego), zmienił zakres prowadzonych badań naukowych czy opatentował określony wynalazek, wycofał wkłady dewizowe, dopuścił się szantażu wobec osób, których dane osobowe objęte są tajemnicą”²¹. Należy mieć też na uwadze, że samo posiadanie informacji nie jest wykorzystaniem informacji²².

Przestępstwo z art. 266 § 1 k.k. może być popełnione umyślnie, zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i w zamiarze ewentualnym. Jak wskazuje T. Razowski, nieumyślne naruszenie informacji opisanych w art. 266 § 1 k.k. pozostaje poza sferą ochrony karnej, może być natomiast kwestionowane w drodze odpowiednich postępowań służbowych²³.

Przy przestępstwie z art. 266 § 1 k.k. górna granica zagrożenia wynosi 2 lata pozbawienia wolności. Warto mieć na uwadze, że sprawca może uniknąć kary, gdy sąd zastosuje wobec niego dobrodziejstwo warunkowego umorzenia postępowania. Sąd jest do tego uprawniony na mocy art. 66 § 1 k.k. w sytuacji, gdy wina i szkodliwość społeczna czynu nie są znaczne²⁴. W wypadku przestępstwa z art. 266 § 1 k.k. nie zachodzi bowiem przesłanka negatywna wskazana w art. 66 § 2 k.k. Z uwagi na to, że zagrożenie karą jest niższe niż 3 lata pozbawienia wolności, możliwe jest odstąpienie od wymierzenia sprawy kary na rzecz wymierzenia środka karnego (art. 59 k.k.)²⁵.

¹⁸ T. Razowski, Kodeks..., *ibid.*; P. Kozłowska-Kalisz, Kodeks...*ibid.*

¹⁹ W. Wróbel, D. Zając, Kodeks..., *ibid.*

²⁰ J. Piórkowska-Flieger [w:] Kodeks karny. Komentarz, wyd. 7, red. T. Bojarski, Warszawa 2016, art. 265.

²¹ W. Wróbel, D. Zając, Kodeks, *ibid.*

²² A. Lach, Kodeks..., *ibid.*

²³ T. Razowski, Kodeks..., art. 266.

²⁴ Art. 66 § 1 k.k.: „Sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy niekaranego za przestępstwo umyślne, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa”.

²⁵ Art. 59 k.k.: „Jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat albo karą łagodniejszego rodzaju i społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna, sąd może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli orzeka jednocześnie środek karny, przepadek lub środek kompensacyjny, a cele kary zostaną w ten sposób spełnione”.

Zagadnienie ochrony informacji niejawnych

Karnoprawna ochrona informacji niejawnych została określona w art. 266 § 2 k.k. i w art. 265 k.k. Zgodnie z art. 266 § 2 k.k. funkcjonariusz publiczny ujawniający osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. W odnośnym się do klasyfikowania informacji niejawnych rozdziale 2 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228) zostały określone sytuacje, w których nadaje się informacjom klauzulę „poufne” (art. 5 ust. 3 ustawy)²⁶ i klauzulę „zastrzeżone” (art. 5 ust. 4 ustawy)²⁷. Niezależnie od informacji niejawnej opatrzonej klauzulą „poufne” lub „zastrzeżone” – przedmiotem ochrony na gruncie art. 266 § 2 jest każda inna informacja uzyskana w związku z wykonywaniem czynności służbowych, której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes. W przepisach kodeksu karnego nie sprecyzowano, jakiego typu interesy mogą przemawiać za utajnieniem określonej informacji, jednak chodzi tu o interes publiczny lub indywidualny²⁸. Warto dodać, że przedmiotem ochrony art. 266 § 2 k.k. jest także informacja stanowiąca tajemnicę prywatną, o ile została uzyskana w związku z wykonywaniem czynności służbowych²⁹.

Z kolei w art. 265 k.k. objęto sankcją karną ujawnianie lub wykorzystanie informacji niejawnych, którym nadano klauzulę „ściśle tajne” w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych³⁰ i klauzulę „tajne” w ro-

²⁶ „Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę «poufne», jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

- 1) utrudni prowadzenie bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) zakłóci porządek publiczny lub zagrazi bezpieczeństwu obywateli;
- 4) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości;
- 6) zagrazi stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej”.

²⁷ „Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę «zastrzeżone», jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej”.

²⁸ W. Wróbel, D. Zając, Kodeks..., art. 266.

²⁹ J. Piórkowska-Flieger, Kodeks..., art. 266.

³⁰ „Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę «ściśle tajne», jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

zumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych (art. 5 ust. 4 ustawy)³¹. Kto ujawnia lub wbrew przepisom ustawy wykorzystuje informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (art. 265 § 1 k.k.). Jeżeli informację określoną w art. 265 § 1 k.k. ujawniono osobie działającej w imieniu lub na rzecz podmiotu zagranicznego, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 265 § 2 k.k.). Natomiast zgodnie z art. 265 § 3 kodeksu karnego: kto nieumyślnie ujawnia informację określoną w art. 265 § 1 k.k., z którą zapoznał się w związku z pełnieniem funkcji publicznej lub otrzymanym upoważnieniem, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. W przypadku opatrzenia gryfem niejawności informacji, które mają cechy tajemnicy dyplomatycznej, stają się one informacją niejawną, pochłaniając na zasadzie absorpcji informacje wskazane w art. 7 pkt 12 ustawy o służbie zagranicznej. Wówczas karnoprawna ochrona tego rodzaju informacji ma miejsce albo na podstawie art. 265 § 1 k.k., albo art. 266 § 2 k.k.³² Należy mieć przy tym na uwadze, że cecha „niejawności” informacji, o której mowa w obu wspomnianych przepisach k.k., nie oznacza wyłącznie, że ta informacja nie jest powszechnie znana, lecz wyraźnie wskazuje na ustawę o ochronie informacji niejawnych³³.

Jak wskazano wyżej, procedura nadawania formalnych klauzul informacjom niejawnym została określona w rozdziale 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych. W. Wróbel i D. Zajac słusznie wskazują, że brak jest jakichkolwiek

1) zagrazi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej;

2) zagrazi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej;

3) zagrazi sojuszom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej;

4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej;

5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrazi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie;

6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie;

7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych, osób, którym udzielono środków ochrony i pomocy przewidzianych w ustawie z 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r. poz. 21), albo świadków, o których mowa w art. 184 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, lub osób dla nich najbliższych”.

³¹ „Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę «tajne», jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;

2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;

3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione;

5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;

6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej”.

³² M. Bernaczyk, *Opinia...* [dostęp: 22.11.2022].

³³ W. Wróbel, D. Zajac, *Kodeks...*, art. 265.

argumentów, aby termin „klauzula «tajne»” lub „klauzula «ściśle tajne»” rozumieć inaczej, niż wynika to z ustawy o ochronie informacji niejawnych³⁴. To samo odnosi się do terminów „klauzula «zastrzeżone»” i „klauzula «poufne»”.

Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 10 września 2009 r. uznał, że w sprawie o naruszenie tajemnicy państwowej z art. 265 § 1 k.k. nie jest rzeczą sądu orzekającego ustalanie, czy ujawniona informacja stanowi tę tajemnicę, gdy zawierający ją dokument został opatrzony klauzulą „tajne”. W ocenie Sądu Apelacyjnego takie rozważania byłyby rozsądne jedynie wtedy, gdyby zachodziła wątpliwość, czy nadanie tej klauzuli nastąpiło z naruszeniem prawa³⁵. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z 16 czerwca 2016 r. odniósł się zaś do kwestii formalnego charakteru przestępstwa ujawniania informacji niejawnych, wskazując, że „treść art. 265 § 1 k.k. upoważnia do przyjęcia, że sprawca odpowiada niezależnie od tego, czy określona klauzula nadana została przez uprawnionego w sposób prawidłowy, czy też z naruszeniem materialnych przesłanek przewidzianych w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 2010 r. o ochronie informacji niejawnych”³⁶. Z kolei ujawnienie informacji niejawnej, której nie nadano klauzuli tajności, nie stanowi realizacji znamion czynu z art. 265 k.k. nawet w sytuacji, gdyby istniały merytoryczne podstawy nadania takiej klauzuli³⁷. Jest przy tym możliwy kumulatywny zbieg art. 265 k.k. z art. 266 § 1 k.k. – w sytuacji gdy informacja stanowiąca tajemnicę opatrzoną klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” jest zarazem tajemnicą zawodową³⁸.

Art. 265 § 1 k.k. można uznać za odpowiednik art. 260 § 1 kodeksu karnego z 1969 roku³⁹, jednak z rozszerzeniem zakresu strony przedmiotowej czynu oraz odmienną terminologią wynikającą z przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych. M. Kalitowski wskazuje, że korzystając z dotychczasowego orzecznictwa, można uznać, iż pojęcie tajemnicy państwowej daje się odnieść do pojęcia informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”⁴⁰.

Zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego z 26 marca 2009 r. przestępstwo z art. 265 § 1 k.k. ma charakter powszechny. Może być ono popełnione przez każdą osobę odpowiadającą ogólnym cechom podmiotu przestępstwa, która ujawnia informacje stanowiące tajemnicę państwową lub wbrew przepisom ustawy informacje takie wykorzystuje⁴¹.

Strona przedmiotowa przestępstwa z art. 265 § 1 k.k. polega na ujawnieniu lub wykorzystaniu wskazanych w treści przepisu informacji niejawnych

³⁴ Ibid.

³⁵ II AKa 139/09, LEX nr 552041.

³⁶ II AKa 140/16, LEX nr 2073869.

³⁷ W. Wróbel, D. Zajac, Kodeks..., ibid.

³⁸ T. Razowski, Kodeks..., art. 265.

³⁹ „Kto ujawnia wiadomość stanowiącą tajemnicę państwową, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5”.

⁴⁰ M. Kalitowski, Kodeks..., ibid.

⁴¹ I KZP 35/08, OSNKW 2009/5/33.

wbrew przepisom ustawy⁴². Sąd Najwyższy w wyroku z 8 marca 2007 r. podkreślił, że nie może być uznany za sprawcę przestępstwa określonego w art. 265 § 1 k.k. ten, kto udostępnia informacje niejawne w granicach określonych jego prawami i obowiązkami⁴³. Ponadto nie jest karalne w świetle art. 265 § 1 k.k. przekazywanie informacji niejawnych osobie uprawnionej lub upoważnionej – w określonym zakresie – do zapoznania się z nimi⁴⁴.

Zawarte w treści art. 265 § 1 k.k. pojęcia ujawnianie i wykorzystywanie należy interpretować tak samo jak w odniesieniu do przestępstwa z art. 266 § 1 k.k. T. Razowski zauważa, że ujawnienie informacji może być połączone z jej rozpowszechnieniem (uczynieniem powszechną), jednak pomiędzy tymi dwiema okolicznościami nie zachodzi koniunkcja⁴⁵.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z 15 listopada 2018 r. wskazał, że naruszenie informacji chronionej w postaci jej ujawnienia jest przestępstwem skutkowym. Ujawnienie w rozumieniu art. 265 k.k. zakłada poznanie treści informacji przez osobę nieuprawnioną, czyli dojście informacji do wiadomości takiej osoby i zapoznanie się z nią⁴⁶.

Art. 265 § 2 k.k.⁴⁷ jest odpowiednikiem art. 261 kodeksu karnego z 1969 r.⁴⁸ Art. 265 § 2 k.k. jest typem kwalifikowanym w relacji do czynu z art. 265 § 1 k.k. z uwagi na szczególne właściwości osoby (działanie w imieniu lub na rzecz podmiotu zagranicznego), której zostaje ujawniona informacja określona w art. 265 § 1 k.k.. Tą osobą może być obywatel polski lub cudzoziemiec⁴⁹. Jak słusznie zauważa M. Kalitowski, „strona podmiotowa przestępstwa z § 2 art. 265 jest taka sama jak w § 1, z tym że – ze względu na wskazaną nieostrość kryteriów wyróżniających podmiot zagraniczny – w pewnych wypadkach może powstać trudność z jednoznacznym ustaleniem, iż sprawca co najmniej godził się z tym, że podmiot, w imieniu lub na rzecz którego działa osoba uzyskująca od sprawcy informacje, jest podmiotem zagranicznym”⁵⁰.

Przestępstwo z art. 266 § 2 k.k. i przestępstwo z art. 265 § 1 k.k. mogą być popełnione umyślnie, zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i w zamiarze ewentualnym⁵¹.

⁴² J. Piórkowska-Flieger, Kodeks..., art. 265.

⁴³ I KZP 30/06, OSNKW 2007/4/32.

⁴⁴ T. Razowski, Kodeks..., *ibid*.

⁴⁵ *Ibid*.

⁴⁶ II AKa 230/18, LEX nr 2605252.

⁴⁷ „Jeżeli informację określoną w § 1 ujawniono osobie działającej w imieniu lub na rzecz podmiotu zagranicznego, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

⁴⁸ „Kto osobie działającej w imieniu lub na rzecz zagranicznej instytucji lub zagranicznego przedsiębiorstwa ujawnia wiadomość stanowiącą tajemnicę państwową, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3”.

⁴⁹ M. Kalitowski, Kodeks..., *ibid*.

⁵⁰ *Ibid*.

⁵¹ T. Razowski, Kodeks..., art. 266; W. Wróbel, D. Zajac, Kodeks..., *ibid*.

Uwagi końcowe

Odnosząc się do treści art. 7 pkt 12 ustawy o służbie zagranicznej, w którym zawarto pojęcie tajemnicy dyplomatycznej, należy mieć na względzie, że definicja ta została sformułowana w sposób ogólny. Dotychczas nie wykrystalizowało się orzecznictwo sądów pozwalające na interpretację, jakiego rodzaju informacje, dane i wiedza mogą być uznane za spełniające przesłanki art. 7 pkt 12 ustawy o służbie zagranicznej. Jest to niezbędne do uznania odpowiedzialności z art. 266 § 1 k.k. w razie ujawnienia lub wykorzystania przez członka służby zagranicznej informacji, które można zakwalifikować jako tajemnicę dyplomatyczną. Jak widać, w tym przypadku zachodzi odmienność w stosunku do orzekania w sprawie o czyn z art. 265 § 1 k.k. lub w sprawie o czyn z art. 266 § 2 k.k., gdy zarzut odnosi się do ujawnienia informacji o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne”. Sąd poprzestaje na ustaleniu, że dana informacja objęta jest klauzulą określoną w art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych – nie badając, czy klauzula została nadana przez uprawniony podmiot w sposób prawidłowy.

Na marginesie warto dodać, że wprowadzanie do polskiego porządku prawnego instytucji tajemnicy dyplomatycznej spotkało się z krytyką niektórych środowisk. Obiekcje pojawiły się m.in. ze strony Sieci Obywatelskiej WATCHDOG i Fundacji ePaństwo⁵². Swoje zastrzeżenia zgłaszał także Rzecznik Praw Obywatelskich – uznając, że tajemnica dyplomatyczna może zagrażać prawu obywateli do informacji publicznej w zakresie polityki zagranicznej⁵³.

Abstrakt

Artykuł omawia kwestie związane z penalizacją naruszenia tajemnicy dyplomatycznej, o której mowa w art. 7 pkt 12 ustawy z 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej. Tajemnicę dyplomatyczną należy postrzegać jako informacje, która podlega ochronie na gruncie art. 266 § 1 k.k. W przypadku opatrzenia informacji, które stanowią tajemnicę dyplomatyczną, gryfem niejawności w rozumieniu art. 5 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, ich karnoprawna ochrona ma miejsce na podstawie

⁵² Szerzej: J. Ojczyk, K. Żączkiewicz-Zborska, P. Rojek-Socha, K. Kubicka-Żach, Ustawa o służbie zagranicznej podpisana przez prezydenta, źródło: <https://www.prawo.pl/samorzad/ustawa-o-sluzbie-zagranicznej-podpisana-przez-prezydenta,506607.html> [dostęp: 25.11.2022]; P. Oliński, Dostęp do informacji publicznej jako forma kontroli administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Federalnej Niemiec, źródło: <https://sip.lex.pl/#/publication/151410888/olinski-piotr-dostep-do-informacji-publicznej-jako-forma-kontroli-administracji-publicznej-w...> [dostęp: 25.11.2022].

⁵³ „Tajemnica dyplomatyczna” zagraża prawu obywateli do informacji publicznej. Opinia Adama Bodnara dla Marszałka Senatu, źródło: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tajemnica-dyplomatyczna-zagraza-prawu-obywateli-do-informacji-publicznej> [dostęp: 24.11.2022].

art. 265 § 1 k.k. albo na podstawie art. 266 § 2 k.k. Jeśli informacjom zostanie nadana klauzula „zastrzeżone” lub klauzula „poufne”, ich ujawnienie osobie nieuprawnionej jest przestępstwem z art. 266 § 2 k.k. Z kolei jeśli informacjom zostanie nadana klauzula „ściśle tajne” lub klauzula „tajne”, ich ujawnienie lub wykorzystanie wbrew przepisom ustawy jest penalizowane na mocy art. 265 § 1 k.k.

Słowa kluczowe: tajemnica dyplomatyczna, naruszenie tajemnicy dyplomatycznej, służba zagraniczna, ochrona informacji, tajemnica ustawowa.

BIBLIOGRAFIA

Bernaczyk M., Opinia w sprawie zakresu „tajemnicy dyplomatycznej” zawartej w ustawie z 21 stycznia 2021 roku o służbie zagranicznej (druk sejmowy nr 877, druk senacki nr 316), źródło: https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2021/02/Tajemnica_dyplomatyczna_12022021.pdf [dostęp: 22.11.2022].

Blicharz J., Lisowski P., Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe, Warszawa 2022.

Falenta P., Funkcjonariusz publiczny. Wybrane aspekty prawnokarne w perspektywie dogmatycznej i orzeczniczej, Łódź 2020.

Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, red. J. Giezek, Warszawa 2021.

Kodeks karny. Część szczególna, tom 2, cz. 2. Komentarz do art. art. 212-277d, red. A. Zoll, Warszawa 2017.

Kodeks karny. Komentarz aktualizowany, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2022.

Kodeks karny. Komentarz, wyd. 5, red. M. Filar, Warszawa 2016.

Kodeks karny. Komentarz, wyd. 7, red. T. Bojarski, Warszawa 2016.

Kodeks karny. Komentarz, wyd. 3, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020.

Kubiak R., *Karnoprawna ochrona danych medycznych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, 25, 2.

Ojczyk J., Żaczkiewicz-Zborska K., Rojek-Socha P., Kubicka-Żach K., Ustawa o służbie zagranicznej podpisana przez prezydenta, źródło: <https://www.prawo.pl/samorzad/ustawa-o-sluzbie-zagranicznej-podpisana-przez-prezydenta,506607.html> [dostęp: 25.11.2022].

Oliński P., Dostęp do informacji publicznej jako forma kontroli administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Federalnej Niemiec, źródło: <https://sip.lex.pl/#/publication/151410888/olinski-piotr-dostep-do-informacji-publicznej-jako-forma-kontroli-administracji-publicznej-w...> [dostęp: 25.11.2022].



Anna Folgier*

Immunitet jurysdykcyjny konsularny – wybrane zagadnienia

[Consular Immunity from Jurisdiction: selected issues]

Abstract

Consular privileges and immunities, including the immunity from jurisdiction ensure appropriate realisation of consular functions. They include rights, allowances, exemptions and special protection enjoyed by consular offices and their staff. At present the basic legal source of consular privileges and immunities is the Vienna Convention on Consular Relations of 1963. The paper analyses provisions of the Convention related to the immunity from administrative, civil and criminal jurisdiction of the receiving state. It also compares the said provisions with pertinent regulations in force under Polish law.

Keywords: privilege, immunity, immunity from jurisdiction, consul, Vienna Convention.

Wprowadzenie

Podstawy prawne działalności urzędu konsularnego i jego członków w państwie przyjmującym oraz podczas ich przejazdu przez państwa trzecie stanowi prawo konsularne. To ono określa najważniejsze funkcje konsularne zapewniając jednocześnie ich należytą realizację poprzez ochronę prawną samego urzędu konsularnego i jego członków w formie przywilejów i immunitetów.

Prawo konsularne skodyfikowane jest w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych¹ przyjętej 24 kwietnia 1963 r. podczas konferencji ONZ w Wiedniu. Ta umowa międzynarodowa została ratyfikowana (bez zastrzeżeń) przez Polskę 17 września 1981 roku. Konwencja stanowi niezaprzeczalnie fundament stosunków konsularnych między państwami, reguluje zasady

* **Anna Folgier** – dr nauk prawnych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, radca prawny, członek SKO w Bydgoszczy; ORCID 0000-0002-6365-8737; email: afolgier@ukw.edu.pl.

¹ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona 24 kwietnia 1963 r. w Wiedniu (Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98, dalej: konwencja wiedeńska).

ustanawiania stosunków konsularnych, wykonywanie funkcji konsularnych, status prawny i podział na klasy kierowników urzędów konsularnych oraz przywileje i immunitety konsularne. Przy czym za przywileje i immunitety uznaje się wszelkie prawa, ulgi, wyłączenia oraz szczególną ochronę, z jakiej korzysta zarówno urząd konsularny, jak i jego członkowie poza granicami kraju².

Przywileje i immunitety dzieli się na rzeczowe i osobowe, a wśród tych ostatnich wymienia się immunitet jurysdykcyjny, czyli wyłączenie spod jurysdykcji karnej państwa przyjmującego, a także z niewielkimi wyjątkami spod jurysdykcji cywilnej i administracyjnej. W literaturze wskazuje się, że – podobnie jak w służbie dyplomatycznej – u podstaw przywilejów i immunitetów konsularnych leży teoria funkcjonalna, co oznacza, że ich celem jest przede wszystkim zapewnienie skutecznego wykonywania funkcji konsularnych³. Podkreśla to konwencja wiedeńska, stanowiąc we wstępie, że „Celem przywilejów i immunitetów nie jest zapewnienie korzyści poszczególnym osobom, lecz zabezpieczenie skutecznego wykonywania funkcji przez urzędy konsularne w imieniu ich państw”. Z określonej w ten sposób zasady funkcjonalności wynika, że zakres przywilejów i immunitetów konsularnych może być węższy niż zakres immunitetów i przywilejów dyplomatycznych⁴. Niemniej zauważyć trzeba, że choć konwencja została ratyfikowana przez większość państw świata, to wiele z nich reguluje ich stosunki konsularne w formie dwustronnych konwencji.

Katalog funkcji konsularnych zawarty jest w art. 5 konwencji wiedeńskiej, który wymienia je w trzynastu punktach. Są to między innymi: ochrona interesów państwa wysyłającego i jego obywateli (ochrona i opieka konsularna); funkcje konsularne o charakterze administracyjnym, sądowym, notarialnym, urzędnika stanu cywilnego, w sprawach spadkowych, opieki i kurateli oraz depozytu; funkcje konsularne w dziedzinie żeglugi morskiej i powietrznej; funkcje w zakresie promocji stosunków gospodarczych i handlowych; w zakresie promocji stosunków kulturalnych i naukowych; funkcje informacyjne oraz funkcje polityczne i zadania o charakterze dyplomatycznym⁵. Ponadto szczegółowy zakres funkcji konsularnych zawierają dwustronne międzynarodowe konwencje konsularne, których RP jest stroną⁶.

Źródłem prawa konsularnego, oprócz umów dwustronnych⁷ i wielostronnych oraz międzynarodowego prawa zwyczajowego, są również akty prawa wewnętrznego, normy partykularne i praktyka znajdująca potwierdzenie

² R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004 r., s. 181.

³ T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 1, Art. 1-366, WKP 2021, s. 220.

⁴ *Ibid.*

⁵ Podział umowy zaproponowany przez J. Sutora, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2019, s. 511.

⁶ M. Jachimowicz, *Immunitet konsularny w procesie karnym*, „Prokurator” 2007, 2, s. 91.

⁷ Polska zawarła takie umowy np. z Chinami (konwencja konsularna podpisana w Pekinie 14 lipca 1984 r.), z Estonią (konwencja konsularna podpisana w Tallinie 2 lipca 1992 r.) czy z Włochami (konwencja konsularna podpisana w Rzymie 9 listopada 1973 r.).

w prawie wewnętrznym państw, decyzje i opinie zarówno sądownictwa międzynarodowego, jak i krajowego oraz doktryna prawa międzynarodowego⁸.

W Polsce kompleksowym aktem prawnym dotyczącym zagadnienia stosunków konsularnych jest ustawa z 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne⁹. Zgodnie z art. 2 ww. ustawy określa ona „(...) tryb powoływania konsula Rzeczypospolitej Polskiej, zwanego dalej «konsulem», funkcje konsularne, tryb postępowania przed konsulem, zasady pobierania opłat konsularnych oraz tryb powoływania konsula honorowego Rzeczypospolitej Polskiej i jego funkcje”.

Zakres osobowy, rzeczowy i czasowy przywilejów i immunitetów

Jak wcześniej wskazano, zakres przywilejów i immunitetów konsularnych jest węższy od zakresu immunitetów przedstawicieli dyplomatycznych. Oznacza to, że immunitet chroni konsula tylko w takim zakresie, w jakim wykonuje funkcje urzędowe¹⁰. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest założenie, że do spełniania funkcji konsularnych nie jest konieczny tak szeroki ich zakres jak w służbie dyplomatycznej. „Uważa się np. że wyłączenie konsula spod jurysdykcji państwa przyjmującego powinno mieć miejsce tylko w rzeczywicie uzasadnionych przypadkach i sytuacjach”¹¹. Przy czym nie dotyczy to członków misji dyplomatycznej, którym powierzono pełnienie funkcji konsularnych¹².

Osoby korzystające z przywilejów i immunitetów konsularnych dzielą się na następujące grupy:

- 1) urzędnicy konsularni (kierownik urzędu konsularnego, inne osoby powołane do pełnienia funkcji konsularnych),
- 2) pracownicy konsularni (pracownicy administracji, pracownicy techniczni),
- 3) członkowie personelu służby (np. kierowcy, portierzy, będący zazwyczaj obywatelami państwa przyjmującego),
- 4) osoby zatrudnione wyłącznie w służbie prywatnej członków urzędu konsularnego (nie korzystają formalnie z żadnych przywilejów i immunitetów).

Z odpowiednich przywilejów i immunitetów konsularnych korzystają także członkowie rodzin pierwszych dwóch kategorii członków urzędu konsu-

⁸ J. Sutor, *Prawo...*, Warszawa 2019, s. 463.

⁹ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. z 2021 r., poz. 823 ze zm.).

¹⁰ K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, WKP 2023, s. 116

¹¹ J. Sutor, *Prawo...*, Warszawa 2019, s. 564.

¹² Korzystają oni z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych na podstawie konwencji wiedeńskiej z 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych.

larnego żyjący z nimi we wspólnocie domowej. Z przywilejów i immunitetów konsularnych korzystają także kurierzy konsularni¹³.

Z kolei kierownicy urzędów konsularnych dzielą się na cztery klasy:

- 1) konsulów generalnych,
- 2) konsulów,
- 3) wicekonsulów,
- 4) agentów konsularnych.

Z raportu Polskiej Służby Konsularnej za 2018 r.¹⁴ wynika, że zadania i funkcje konsularne były realizowane przez 522 zawodowych urzędników konsularnych wykonujących obowiązki w 36 konsulatach generalnych, dwóch agencjach konsularnych, 91 wydziałach konsularnych, referatach ds. konsularnych oraz na samodzielnych stanowiskach ds. konsularnych w ambasadach. Według raportu konsularnego wsparcia konsulom zawodowym udzielało 202 konsulów honorowych.

Zakres przywilejów i immunitetów członków urzędu konsularnego jest zróżnicowany. W pierwszej kolejności zależy od tego, do której z czterech wyżej wymienionych grup się należy. Dalej, czy dany członek personelu urzędu konsularnego ma obywatelstwo państwa wysyłającego (wtedy korzysta z całego zakresu przysługujących mu przywilejów i immunitetów), czy też jest obywatelem albo stałym mieszkańcem państwa przyjmującego. W tym drugim przypadku urzędnicy konsularni korzystają jedynie z immunitetu jurysdykcyjnego oraz nietykalności osobistej w stosunku do czynności urzędowych dokonanych w toku pełnienia swych funkcji oraz z przywileju przewidzianego w art. 44 ust. 3 konwencji wiedeńskiej¹⁵, chyba że państwo przyjmujące przyznało im dodatkowe ułatwienia, przywileje i immunitety (art. 71 ust. 1 konwencji wiedeńskiej). „W świetle większości konwencji dwustronnych, w tym również zawieranych przez Polskę, członkowie urzędu konsularnego posiadający obywatelstwo państwa przyjmującego lub stale w nim mieszkający praktycznie w dalszym ciągu podlegają całkowicie jurysdykcji państwa przyjmującego i korzystają jedynie z pewnych nieznacznych ułatwień i zwolnień, których nieprzyznanie mogłoby przeszkadzać w wykonywaniu funkcji urzędu konsularnego”¹⁶. Ponadto ważne jest, czy członek urzędu konsularnego zajmuje się działalnością zarobkową (może być pozbawiony całkowicie możliwości korzystania z przywilejów i immunitetów konsularnych)¹⁷.

¹³ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 566

¹⁴ Raport Polskiej Służby Konsularnej za 2018 r., <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-konsularne> [dostęp: 26.09.2022].

¹⁵ Zgodnie z art. 44 ust. 3 konwencji wiedeńskiej „Członkowie urzędu konsularnego nie są obowiązani do składania zeznań co do faktów związanych z wykonywaniem ich funkcji ani do przedstawiania urzędowej korespondencji i dokumentów odnoszących się do ich funkcji. Mają oni również prawo odmowy zeznań w charakterze ekspertów w zakresie prawa państwa wysyłającego”.

¹⁶ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 569.

¹⁷ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 566.

W myśl art. 53 konwencji wiedeńskiej członkowie urzędu konsularnego korzystają z przywilejów i immunitetów przyznanych im na podstawie tej konwencji już z chwilą przybycia na terytorium państwa przyjmującego lub, jeżeli znajdują się już na tym terytorium, z chwilą przystąpienia do wykonywania swych funkcji w urzędzie konsularnym. Również członkowie rodziny członka urzędu konsularnego pozostający z nim we wspólnocie domowej oraz członkowie jego personelu prywatnego korzystają z przysługujących im przywilejów i immunitetów bądź to od chwili przybycia ich na terytorium państwa przyjmującego, bądź od oficjalnego objęcia stanowiska w urzędzie konsularnym, bądź też od chwili, gdy stali się członkami rodziny urzędnika konsularnego lub jego personelu prywatnego¹⁸.

Przywileje i immunitety członka urzędu konsularnego, członków jego rodziny, pozostających z nim we wspólnocie domowej, jak również członków jego personelu prywatnego, wygasają zazwyczaj z chwilą zakończenia jego funkcji albo z chwilą, gdy dana osoba opuszcza terytorium państwa przyjmującego, albo z upływem rozsądnego okresu, w którym mogła to uczynić – zależnie od tego, która z tych dat jest wcześniejsza (art. 53 ust. 3 konwencji wiedeńskiej). W odniesieniu zaś do czynności dokonanych przez urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego w wykonywaniu jego funkcji konsularnych immunitet jurysdykcyjny trwa jednak bez ograniczenia w czasie¹⁹.

Immunitet od jurysdykcji karnej, administracyjnej i cywilnej

Immunitet jurysdykcyjny, czyli immunitet od jurysdykcji karnej, administracyjnej i cywilnej państwa przyjmującego członków personelu urzędu konsularnego, przyznawany jest w zakresie niezbędnym do swobodnego wykonywania funkcji konsularnych.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 konwencji wiedeńskiej urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonaniu funkcji konsularnych. Zasada ta nie obowiązuje jednak w odniesieniu do powództw cywilnych:

- 1) wynikłych z zawarcia przez urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego umowy, w której nie występował on wyraźnie lub w sposób domniemany jako przedstawiciel państwa wysyłającego;

¹⁸ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, ss. 569 i 570.

¹⁹ „Z racji tych czynności nie mogą oni być np. zatrzymani i sądzeni w państwie przyjmującym, gdyby po jakimś czasie ponownie znaleźli się na jego terytorium w charakterze prywatnym, np. jako turyści” – za: J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 570.

2) wytoczonych przez osoby trzecie na skutek szkód powstałych w wyniku wypadku spowodowanego w państwie przyjmującym przez pojazd, statek morski lub statek powietrzny.

Powyższe jednocześnie oznacza, że członkowie urzędu konsularnego podlegają jurysdykcji państwa przyjmującego we wszystkich sprawach życia prywatnego, działalności prywatnej przynoszącej im korzyści osobiste oraz wszelkich innych, które dotyczą działań niemieszczących się w ramach ich funkcji urzędowych²⁰.

Immunitet jurysdykcyjny nie obejmuje zaś członków służby urzędu konsularnego oraz członków rodzin wszystkich kategorii członków urzędu konsularnego²¹.

Zgodnie z konwencją wiedeńską immunitet od jurysdykcji karnej obejmuje tylko kierowników urzędów konsularnych i urzędników konsularnych oraz osoby z nimi zrównane na podstawie umów i zwyczajów międzynarodowych. Przysługuje zaś wyłącznie, gdy czyn zabroniony został popełniony podczas i w związku z wykonywaniem czynności urzędowych (immunitet niepełny)²². Przyznanie ograniczonego immunitetu oznacza poddanie tych osób jurysdykcji państwa przyjmującego z tytułu czynów popełnionych w charakterze pozafunkcyjnym. Tylko w przypadku porozumienia państw, na zasadzie wzajemności, immunitet ten może nabrać charakteru pełnego²³.

Jednakże na mocy art. 41 konwencji wiedeńskiej, w przypadku popełnienia przez urzędnika konsularnego ciężkiej zbrodni podlega on tymczasowemu zatrzymaniu lub tymczasowemu aresztowaniu na podstawie postanowienia właściwej władzy sądowej. Urzędnicy konsularni mogą też być więzieni lub podlegać jakiegokolwiek innej formie ograniczenia ich wolności osobistej, ale tylko w wykonaniu prawomocnego wyroku sądowego²⁴. W razie popełnienia przez urzędnika konsularnego ciężkiej zbrodni postępowanie przeciwko niemu powinno być wszczęte niezwłocznie²⁵. W konwencji wiedeńskiej brak jednak definicji tego pojęcia. Polski kodeks karny²⁶ za „zbrodnię” w powyższym znaczeniu uważa czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą (art. 7 § 2).

W przypadku wszczęcia postępowania karnego to konwencja wiedeńska i niektóre konwencje dwustronne zobowiązują urzędników konsularnych do stawienia się przed właściwymi władzami. Zastrzegają one jednak, iż z wyjątkiem ciężkiej zbrodni postępowanie przeciwko nim powinno być prowadzone

²⁰ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2010, s. 515 – za: A. Hrycaj [w:] T. Wiśniewski (red.) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 5. Art. 1096–1217, WKP 2021, s. 218.

²¹ A. Hrycaj [w:] T. Wiśniewski (red.) *Kodeks...*, s. 218

²² K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 5, WKP 2021, ss. 698 i 699.

²³ N. Malec, *Prawnikarne elementy immunitetu dyplomatycznego w Polsce*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2016, 3, s. 23.

²⁴ J. Sutor, *Prawo...*, Warszawa 2019, s. 578.

²⁵ J. Sutor, *Prawo...*, Warszawa 2019, s. 579.

²⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 37, dalej: k.k.).

z należnymi względami – z uwagi na oficjalne stanowisko urzędnika konsularnego – i w sposób, który możliwie najmniej utrudniałby wykonywanie funkcji konsularnych.

W większości dwustronnych konwencji konsularnych, w tym zawartych przez Polskę, ma miejsce niekiedy znaczne rozszerzenie zakresu podmiotowego i rzeczowego w odniesieniu do immunitetu karnego²⁷. Przykładem może być konwencja konsularna polsko-litewska z 13 stycznia 1992 roku²⁸, zgodnie z którą urzędnicy konsularni nie podlegają jurysdykcji karnej, cywilnej i administracyjnej państwa przyjmującego (art. 18). Korzystają także z nietykalności osobistej i w związku z tym nie podlegają zatrzymaniu, aresztowaniu ani ograniczeniom wolności osobistej w jakiegokolwiek formie²⁹.

Natomiast polski kodeks postępowania karnego³⁰ w art. 579 § 1 i 2 stanowi, że „Nie podlegają orzecznictwu polskich sądów karnych w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych, a na zasadzie wzajemności w pozostałym zakresie: 1) kierownicy urzędów konsularnych i inni urzędnicy konsularni państw obcych; 2) osoby zrównane z nimi na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych. Kierownik urzędu konsularnego oraz inni urzędnicy konsularni państw obcych podlegają zatrzymaniu lub tymczasowemu aresztowaniu jedynie w razie zarzutu popełnienia zbrodni. O ich zatrzymaniu lub tymczasowym aresztowaniu zawiadamia się niezwłocznie Ministra Spraw Zagranicznych” (obecnie ministra właściwego do spraw zagranicznych).

W art. 43 ust. 1 konwencji wiedeńskiej immunitet jurysdykcyjny rozciągnięto również na pracowników konsularnych, a więc na osoby zatrudnione w służbie administracyjnej lub technicznej urzędu konsularnego. Stąd należy przyjąć, że przez odesłanie do umów międzynarodowych zawarte w art. 579 § 1 i 2 k.p.k. oraz zasadę pierwszeństwa umów międzynarodowych określoną w art. 615 § 2 k.p.k. osoby te również objęte są we wskazanym zakresie immunitetem konsularnym³¹.

Immunitet konsularny przysługuje wymienionym osobom tylko w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych (art. 579 § 2 k.p.k.). Użycie przez ustawodawcę spójnika „i” oznacza, że immunitet nie chroni osób wymienionych w art. 579 § 1 k.p.k. przed odpowiedzialnością karną wówczas, gdy czyn popełniony został wprawdzie podczas wykonywania funkcji urzędowych, ale nie pozostaje w związku z tymi funkcjami. Dotyczy to także sytuacji, w której sprawca, wykorzystując

²⁷ Ibid.

²⁸ Dz.U. z 1994 r., poz. 108.

²⁹ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 567.

³⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1376, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 37, dalej: k.p.k.).

³¹ L.K. Paprzycki [w:] S. Steinborn, J. Grajewski, L.K. Paprzycki, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom 2, Komentarz do art. 425–673, WKP 2013, s. 526.

sposobność wynikającą z pełnia funkcji urzędowych przy okazji ich wykonywania, dopuszcza się przestępstwa³².

Przechodząc do immunitetu od jurysdykcji administracyjnej, na wstępie stwierdzić trzeba, że ustawodawstwo polskie przestrzega norm prawa międzynarodowego w zakresie przepisów prawa administracyjnego dotyczących immunitetu konsularnego. Tak więc art. 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³³ stanowi, że „Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych”.

Zatem przepisów k.p.a. nie stosuje się w zakresie, w jakim respektowane mają być uprawnienia wynikające z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz w kwestiach uregulowanych w umowach i zwyczajach międzynarodowych. Osoby korzystające z takich szczególnych uprawnień są wprawdzie zobowiązane do przestrzegania przepisów państwa przyjmującego, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim przepisy te nie naruszają przysługujących im przywilejów i immunitetów³⁴.

Posiadanie szczególnych uprawnień w rozumieniu art. 4 k.p.a. jest równoznaczne z wyłączeniem danej osoby spod jurysdykcji administracyjnej, z czym łączy się zakaz żądania składania przez nią wyjaśnień albo zeznań, jak też kierowania do niej wezwań lub innych pism urzędowych. Od tej zasady dopuszcza się odstępstwa, czego przykładem jest zwrócenie się za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych państwa przyjmującego o dobrowolne złożenie wyjaśnień³⁵.

Na tle regulacji art. 4 k.p.a. w literaturze postawiono pytanie, czy w odniesieniu do osób korzystających z immunitetu konsularnego jest możliwe w ogóle prowadzenie jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych. Podzielić należy stanowisko, że „W oparciu o przepisy konwencji wiedeńskiej można przyjąć, że tak, jednak tylko w ściśle określonych sprawach. Trudność w ustaleniu typów tych spraw polega na tym, że w konwencji odniesiono się jedynie do spraw cywilnych i możliwości bycia pozywany przed sądy krajowe (reguły dotyczące spraw karnych nie mogą być w tym zakresie wykorzystane)”³⁶. J. Sutor za dopuszczalne uznał np. postępowanie administracyjne w sprawie dotyczącej nieruchomości położonej na terenie RP, wchodzącej w skład mienia nieruchomego osoby korzystającej z immunitetu. Osoba taka

³² M. Jachimowicz, Immunitet..., s. 92.

³³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm., tekst jedn. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.).

³⁴ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 8, WKP 2020, ss. 89–91.

³⁵ Z. Kmieciak [w:] W. Chróścielewski (red.), Z. Kmieciak (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, WKP 2019, ss. 53 i 54.

³⁶ K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 3, WKP 2023, s. 115.

nie może np. wybudować na swoim gruncie budynków bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę albo wycinać drzew rosnących na tym gruncie bez zezwolenia na wycinkę³⁷.

Przechodząc do immunitetu od jurysdykcji cywilnej, przypomnieć wypada, że art. 43 konwencji wiedeńskiej stanowi, że urzędnicy i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonywaniu funkcji konsularnych, z dwoma istotnymi wyjątkami w zakresie powództw cywilnych. Mianowicie postanowień art. 43 ust. 1, czyli immunitetu od jurysdykcji cywilnej, nie stosuje się do powództw cywilnych wynikłych z zawarcia przez urzędnika lub pracownika konsularnego umowy, w której nie występował on wyraźnie lub w sposób domniemany jako przedstawiciel państwa wysyłającego, a także w przypadku powództwa cywilnego, wytoczonego przez osoby trzecie, na skutek szkód powstałych w wyniku wypadku spowodowanego w państwie przyjmującym przez pojazd, statek morski lub statek powietrzny.

Ustawodawstwo polskie natomiast, stojąc w zasadzie na gruncie art. 43 konwencji wiedeńskiej w art. 1112 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³⁸ określa katalog osób, które nie mogą być pozywane przed polskie sądy w sprawach wchodzących w zakres czynności dokonanych w toku pełnienia ich funkcji urzędowych. Po pierwsze, do osób tych należą urzędnicy pełniący funkcje konsularne w imieniu państw obcych niezależnie od posiadanego obywatelstwa (pkt 1). Chodzi tu zatem o urzędników konsularnych. Należy przy tym wskazać, że immunitet sądowy konsularny nie jest uzależniony od tego, czy urzędnicy konsularni posiadają polskie obywatelstwo (obejmuje także obywateli polskich), ani od tego, czy urzędnik ma miejsce stałego zamieszkania za granicą, czy też w Polsce. Po drugie, do osób tych należą także cudzoziemcy będący pracownikami administracyjnymi i technicznymi przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych w Rzeczypospolitej Polskiej lub członkami personelu służby przedstawicielstw dyplomatycznych oraz inne osoby zrównane z nimi na mocy ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych (pkt 2)³⁹. Należy zauważyć, że w drugiej grupie podmiotów uprawnionych do korzystania z immunitetu sądowego konsularnego nie znajdują się więc obywatele polscy pełniący funkcje, o których mowa w art. 1112 § 1 pkt 2 k.p.c. Nie będą oni zatem uprawnieni do skorzystania z immunitetu sądowego konsularnego. Ponadto w art. 1112 § 1 pkt 2 k.p.c. mowa jest o innych osobach zrównanych z cudzoziemcami będącymi pracownikami administracyjnymi

³⁷ Zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012, s. 286 – za: K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.) *Kodeks...*, s. 115.

³⁸ Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm., tekst jedn. z 2023 r., poz. 1550, dalej: k.p.c.).

³⁹ M. Eysymontt [w:] O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny. Arbitraż. Komentarz*, WKP 2022, s. 791.

i technicznymi przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych w Rzeczypospolitej Polskiej lub członkami personelu służby przedstawicielstw dyplomatycznych⁴⁰.

Z treści art. 1112 § 1 k.p.c. wprost wynika, że zagadnienie immunitetu sądowego konsularnego odnosi się do spraw rozpoznawanych w postępowaniu procesowym. Niemniej jednak z uwagi na treść art. 1113 k.p.c. zdanie drugie, zgodnie z którym sąd w razie stwierdzenia istnienia immunitetu (sądowego – konsularnego) odrzuca pozew albo wniosek, należy stwierdzić, że zagadnienie to odnosi się także do spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym⁴¹. Rozpoznanie sprawy z naruszeniem immunitetu sądowego powoduje nieważność postępowania. Jeżeli osoba, przeciwko której albo z udziałem której wszczęto sprawę, uzyska immunitet sądowy w toku postępowania, sąd umarza postępowanie.

Należy także wskazać na regulację zawartą w art. 54 ust. 1 konwencji wiedeńskiej, który stanowi, iż immunitet sądowy przysługuje urzędnikowi konsularnemu również wtedy, gdy „(...) przejeżdża przez terytorium państwa trzeciego albo znajduje się na terytorium państwa trzeciego, które udzieliło mu wizy, w razie gdy wiza taka jest wymagana, będąc w podróży bądź w celu objęcia swego stanowiska lub powrotu na nie, bądź wracając do państwa wysyłającego (...)”. Ponadto regulację tę stosuje się także do członków rodziny urzędnika konsularnego pozostających z nim we wspólnocie domowej i korzystających z takich przywilejów i immunitetów, którzy bądź towarzyszą urzędnikowi konsularnemu, bądź podróżują oddzielnie w celu połączenia się z nim lub powrotu do państwa wysyłającego.

Podsumowanie

Termin „konsul” pochodzi od łacińskiej odmiany słowa *consulare* (*consulo, consuleo*) – oznaczającego radzić się, mieć pieczę nad kimś. Zgodnie z art. 1 ustawy Prawo konsularne zadaniem konsula jest ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli za granicą, umacnianie więzi między Rzeczpospolitą Polską a jej obywatelami i osobami pochodzenia polskiego zamieszkałymi w państwie przyjmującym, a także popieranie rozwoju współpracy gospodarczej, naukowej, technicznej i kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym.

Obecnie powszechnie przyznaje się konsulom charakter przedstawicielski⁴². Oczywiście konsul ma do wypełnienia inne funkcje niż przedstawi-

⁴⁰ J. Ciszewski [w:] T. Ereciński (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 6. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy), wyd. 4, Lexis Nexis 2012, ss. 327 i 328.

⁴¹ Ibid.

⁴² Tak m.in. J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 502.

ciel dyplomatyczny, a jak wynika z przeglądu funkcji konsularnych konsul reprezentuje państwo wysyłające tylko w niektórych dziedzinach. Funkcje konsularne zaś podlegają ciągłemu rozwojowi, pojawiają się też nowe funkcje m.in. promocja nauki czy kultury. Ponadto konwencja wiedeńska uprawnia urząd konsularny do wykonywania „powierzonych urzędowi konsularnemu przez państwo wysyłające wszelkich innych funkcji, których nie zakazują ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub którym państwo to nie sprzeciwia się lub też które są przewidziane w umowach międzynarodowych obowiązujących między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym” (art. 5).

Immunitet jurysdykcyjny, czyli immunitet od jurysdykcji karnej, administracyjnej i cywilnej państwa przyjmującego członków personelu urzędu konsularnego, przyznawany jest w zakresie niezbędnym do swobodnego wykonywania funkcji konsularnych. Zgodnie z art. 43 ust. 1 konwencji wiedeńskiej urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonaniu funkcji konsularnych. Oznacza to, że na mocy postanowień konwencji wiedeńskiej członkowie urzędu konsularnego podlegają jurysdykcji państwa przyjmującego we wszystkich sprawach życia prywatnego, działalności prywatnej, przynoszącej im korzyści osobiste, a ściślej – działań niemieszczących się w ramach ich funkcji urzędowych, z wyjątkiem sytuacji, gdy są całkowicie wyłączeni spod jurysdykcji państwa przyjmującego na podstawie innych umów międzynarodowych. Wyłączeni są oni całkowicie spod jurysdykcji państwa przyjmującego w sprawach dotyczących aktów dokonywanych w ramach ich funkcji służbowych⁴³.

Abstrakt

Przywileje i immunitety konsularne, w tym również immunitet jurysdykcyjny, zapewniają należyłą realizację funkcji konsularnych. Są to wszelkie prawa, ulgi, wyłączenia oraz szczególna ochrona, z jakiej korzysta urząd konsularny i jego członkowie. Obecnie podstawowym źródłem przywilejów i immunitetów konsularnych jest konwencja wiedeńska z 1963 roku. Niniejszy artykuł poddaje analizie rozwiązania przyjęte w konwencji w zakresie immunitetu od jurysdykcji administracyjnej, cywilnej i karnej państwa przyjmującego, a także porównuje je z regulacjami ustawodawstwa polskiego.

Słowa kluczowe: przywilej, immunitet, immunitet jurysdykcyjny, konsul, konwencja wiedeńska.

⁴³ J. Sutor, Prawo..., Warszawa 2019, s. 577.

BIBLIOGRAFIA

- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz, wyd. 5, red. K. Dudka, WKP 2021.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, WKP 2020.
- Jachimowicz M., *Immunitet konsularny w procesie karnym*, „Prokurator” 2007, 2.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, WKP 2019.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 3, red. H. Knysiak-Sudyka, WKP 2023.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 1, Art. 1-366, red. T. Wiśniewski, WKP 2021.
- Kodeks postępowania cywilnego. *Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny. Arbitraż*. Komentarz, red. O.M. Piaskowska, WKP 2022.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 6. *Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, red. T. Ereciński, wyd. 4, Lexis Nexis, 2012.
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom 2, Komentarz do art. 425-673, S. Steinborn, J. Grajewski, L.K. Paprzycki, WKP 2013
- Malec N., *Prawnokarne elementy immunitetu dyplomatycznego w Polsce*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, 3.
- Raport Polskiej Służby Konsularnej za 2018 r., <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-konsularne>.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2010.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2019.



Informacje dla Autorów

W Redakcji Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych (nazwa skrócona: EPPiSM) zasady publikowania tekstów są następujące:

1. Przekazując tekst Redakcji, Autor przenosi na Wydawcę wyłączone prawo do jego publikacji.
2. Zgoda Autora na publikację w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych obejmuje wersje: elektroniczną (e-publicacja) oraz drukowaną (papierową).
3. Wersję elektroniczną Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych uważa się za podstawową.
4. Tekst zgłoszony do publikacji w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych nie może być wcześniej opublikowany w innym czasopiśmie (w wersji elektronicznej i / lub drukowanej) ani rozpatrywany pod kątem publikacji.
5. Teksty przekazuje się drogą elektroniczną (email: ewspa.kwartalnik.eppism@gmail.com) albo pocztową (adres: ul. Okopowa 59, 01-043 Warszawa, 4. piętro) – w drugim przypadku z zapisaną na odczytywalnym nośniku wersją elektroniczną oraz z papierowym, jednostronnym wydrukiem.
6. Każdy tekst poddawany jest wstępnej ocenie Redakcji, która może go odrzucić, w szczególności gdy nie zachowano podstawowych reguł naukowej lub językowej poprawności, a także gdy naruszono choćby jedną z zasad publikacji właściwych dla EPPiSM, w tym zwłaszcza zasadę autorskiej rzetelności (np. *ghostwriting*, *guest authorship*). Tekst, który nie został odrzucony, poddawany jest ocenie merytorycznej co najmniej dwóch niezależnych recenzentów w procedurze anonimowej (*double-blind*). Przygotowują oni na piśmie recenzje zawierające uwagi i wskazówki dla Autorów oraz jednoznaczny wniosek w kwestii dopuszczenia tekstu do publikacji. Na tej podstawie Redakcja podejmuje decyzję: a) o przyjęciu go do publikacji; b) o warunkowym przyjęciu do publikacji – po uwzględnieniu przez autora wskazanych przez recenzentów zmian; c) o odmowie przyjęcia do publikacji.
7. Redakcja nie ujawnia nazwisk recenzentów poszczególnych materiałów. Co najmniej raz w roku publikuje się listę recenzentów na stronie internetowej kwartalnika.

8. Minimalna objętość nadsyłanych do EPPiSM artykułów naukowych i glos wynosi 20 000 znaków (tu i dalej liczonych ze spacjami i przypisami).
9. Maksymalna objętość artykułu naukowego nie powinna być większa niż 60 000 znaków. W razie przekroczenia – zwłaszcza znaczącego – wskazanego limitu Redakcja może zaproponować Autorowi podział tekstu na części. Objętość glosy nie powinna przekraczać 40 000 znaków.
10. W artykule i glosie znajdują się dodatkowo: tytuł w języku angielskim, abstrakt w językach polskim i angielskim (o orientacyjnej objętości 500–2500 znaków), słowa kluczowe w językach polskim i angielskim (co najmniej trzy), a także bibliografia załącznikowa.
11. Autor dołączy ponadto: informację o sobie (status naukowy, zawodowy, afiliacja, numer ORCID, adres poczty elektronicznej, telefon itp.) oraz oświadczenie, że tekst nie został dotychczas nigdzie opublikowany, a Redakcja EPPiSM nabywa na wyłączność prawo do jego publikacji. W wypadku publikacji wieloautorskich podanie informacji o sobie i obowiązek złożenia oświadczenia dotyczy wszystkich Autorów.
12. Artykuł naukowy prócz abstraktu powinien zawierać wyodrębniony, najlepiej kilkudzaniowy wstęp (lid). Abstrakt należy sporządzić z użyciem słów kluczowych (każde słowo kluczowe winno być w nim użyte). Abstrakt dotyczy treści artykułu, czyli jest streszczeniem – i jako taki powinien zawierać zwroty typu: „Celem artykułu jest...” albo „Przedmiotem artykułu jest”, a także przedstawić syntetyczne wyjaśnienie, jak ten cel został zrealizowany, np. „Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie...”, „Autor udzielił odpowiedzi pozytywnej / negatywnej” – jest to *minimum minimorum* abstraktu. Wstęp odnosi się natomiast do tematyki poruszonej w artykule, czyli jest syntetycznym do niej wprowadzeniem. Wstęp nie powinien (nawet we fragmencie) powielać ani parafrazować abstraktu.
13. Nieodłączną częścią każdego artykułu naukowego i glosy są końcowe wnioski (konkluzje).
14. W razie przywoływania w tekście publikacji elektronicznych oprócz autora i tytułu należy podać adres strony internetowej wraz z datą dostępu.
15. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przytacza się z obligatoryjnym wskazaniem jednostki redakcyjnej danego orzeczenia – czyli punktu (TSUE) lub paragrafu (ETPC) – przykładowo w następujący sposób:
 - ¹ Postanowienie TS z 12 lutego 2019 r., RH, C8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 60.
 - ² Wyrok Sądu UE z 15 grudnia 2010 r., E.ONEnergie/Komisja, T141/08, EU:T:2010:516, pkt 56 i przywołane tam orzecznictwo.

³ Wyrok ETPC z 25 marca 1998 r., *Belziuk v. Polska*, skarga nr 23103/93, § 37. W kolejnych przytoczeniach tego samego orzeczenia pomija się sygnaturę ECL (TSUE) albo numer skargi (ETPC).

16. Orzecznictwo krajowe przykładowo przytacza się następująco:

¹ Wyrok SN z 12 marca 2008 r., I CSK 430/07, OSNC 2009, nr 5, poz. 75.

² Postanowienie TK z 27 września 2005 r., U 2/05, OTK ZU-A 2005, nr 8, poz. 96, cz. II, pkt 2.

³ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU-A 2015, nr 11, poz. 185, cz. III, pkt 6.12.

⁴ Wyrok NSA z 24 października 2000 r., V SA 613/00, OSP 2001, nr 5, poz. 82.

⁵ Wyrok SA w Krakowie z 23 kwietnia 1998 r., II AKa 48/98, LEX nr 35155.

⁶ Postanowienie SA w Łodzi z 15 lutego 2023 roku, II AKz 74/23 (niepublikowane).

W kolejnych przytoczeniach tego samego orzeczenia krajowego pomija się miejsce publikacji lub adnotację o jej braku.

17. Po przyjęciu tekstu do publikacji Redakcji przysługuje prawo opracowania edytorskiego, typograficznego, językowego itp.

18. Za publikację w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych nie wypłaca się honorariów autorskich ani nie pobiera się opłat (APC).

Wydawca EPPiSM



Information for Authors

The Editorial Board of the European Law & International Relations Review [Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych] (abbreviated name: EL&IRR [EPPiSM]) has the following rules for publishing texts:

- (1) By submitting a text to the Editor, the Author transfers to the Publisher the exclusive right to publish it.
- (2) The Author's consent to publication in the European Law & International Relations Review includes the electronic (e-publication) and printed (paper) versions.
- (3) The electronic version of the European Law & International Relations Review is considered the primary version.
- (4) A text submitted for publication in the European Law & International Relations Review must not have been previously published in another journal (electronic and/or print) or considered for publication.
- (5) Texts are submitted either electronically (e-mail: ewspa.kwartalnik.epism@gmail.com) or by post (address: 59 Okopowa St., 01-043 Warsaw, 4th floor) – in the latter case with an electronic version saved on a readable medium and with a paper, single-sided printout.
- (6) Each text is subjected to an initial assessment by the Editorial Board, which may reject it, in particular if the basic rules of scientific or linguistic correctness have not been observed, or if at least one of the principles of publication proper to the EL&IRR has been violated, including in particular the principle of author's integrity (e.g. ghostwriting, guest authorship). A text that has not been rejected is subjected to substantive assessment by at least two independent reviewers in a double-blind procedure. They prepare written reviews containing remarks and instructions for the Authors and a clear conclusion as to whether the text should be accepted for publication. On this basis, the Editorial Board decides: a) to accept it for publication; b) to accept it conditionally for publication – after the author has incorporated the changes indicated by the reviewers; c) to refuse to accept it for publication.
- (7) The editors shall not disclose the names of reviewers of individual materials. A list of reviewers is published at least once a year on the quarterly's website.

- (8) The minimum length of scientific articles and glosses submitted to the EL&IRR shall be 20,000 characters [here and hereafter counted with spaces and footnotes].
- (9) The maximum volume of a scientific article should not exceed 60,000 characters. If this limit is exceeded – particularly significantly – the Editors may suggest that the author divide the text into parts. The volume of the glossary should not exceed 40,000 characters.
- (10) The article and the review will additionally contain: the title in English, an abstract in Polish and English (approximate length 500–2500 characters), keywords in Polish and English (at least three), and an appendix bibliography.
- (11) In addition, the Author shall include: information about him/herself (academic and professional status, affiliation, ORCID number, e-mail address, telephone number, etc.) and a statement that the text has not been published anywhere before and that the EL&IRR Editorial Board acquires the exclusive right to publish it. In the case of multi-authored publications, the information about oneself and the obligation to submit a statement apply to all authors.
- (12) In addition to the abstract, the scientific article should include a separate, preferably several-sentence introduction (leader). The abstract should be written using keywords (each keyword should be used in the abstract). The abstract is concerned with the content of the article, i.e. it is a summary – and as such should contain phrases such as “The aim of the article is...” or “The subject of the article is...” and also provide a synthetic explanation of how this aim has been achieved, e.g. “The aim of the article is to answer the question...”, “The author has provided a positive/negative answer” – this is the *minimum minimorum* of the abstract. The introduction, on the other hand, refers to the subject matter covered in the article, i.e. it is a synthetic introduction to it. The introduction should not (even in part) duplicate or paraphrase the abstract.
- (13) Final conclusions are an integral part of every scientific article and glossary.
- (14) Where reference is made in the text to electronic publications, in addition to the author and the title, the address of the website should be given, together with the date of access.
- (15) Case law of the Court of Justice of the European Union and of the European Court of Human Rights shall be cited with the obligatory indication of the editorial unit of the decision in question – i.e. point (CJEU) or paragraph (ECHR) – for example as follows:

¹ Order of the CJ of 12 February 2019, RH, C 8/19 PPU, EU:C:2019:110, para 60.

² Judgment of the EU General Court of 15 December 2010, E.ONEnergie/Commission, T 141/08, EU:T:2010:516, para 56 and case law cited therein.

³ ECtHR judgment of 25 March 1998, *Belziuk v. Poland*, Application no. 23103/93, § 37. Subsequent citations of the same judgment omit either the ECL (CJEU) or the complaint number (ECtHR).

(16) National case law is cited by way of example as follows:

¹ Judgment of the Supreme Court of 12 March 2008, I CSK 430/07, OSNC 2009, no. 5, item 75.

² Order of the Constitutional Court of 27 September 2005, U 2/05, OTK ZU-A 2005, no. 8, item 96, part II, point 2.

³ Judgment of the Constitutional Court of 3 December 2015, K 34/15, OTK ZU-A 2015, no. 11, item 185, part III, point 6.12.

⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of 24 October 2000, V SA 613/00, OSP 2001, no. 5, item 82.

⁵ Judgment of the Court of Appeal in Kraków of 23 April 1998, II AKa 48/98, LEX no 35155.

⁶ Decision of the Court of Appeal in Łódź of 15 February 2023, II AKz 74/23 (unpublished). Subsequent citation of the same national judgment shall omit the place of publication or a note of its absence.

(17) Once a text has been accepted for publication, the Editor has the right to make editorial, typographical, linguistic, etc. adjustments.

(18) No royalties or fees (APCs) shall be paid for publication in the *European Law & International Relations Review*.

Publisher of the ERL&IR [EPPiSM]