



Renata Kowalska

Konsul Generalny

Ambasada RP w Królestwie Niderlandów

renata.kowalska@msz.gov.pl

CZYNNOŚCI KONSULÓW NA WNIOSEK ORGANÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI – STARY MODEL OPIERAJĄCY SIĘ POTRZEBIE ZMIAN¹

I. Wstęp

W 2015 r. weszła w życie nowa ustawa dotycząca działalności polskich konsulów, zastępując obowiązującą ponad trzydzieści lat ustawę z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej² (dalej: u.f.k.). Ustawa z dnia 31 sierpnia 2015 r. – Prawo konsularne³ (dalej: prawo konsularne) unowocześniła otoczenie prawne związane z wykonywaniem funkcji konsularnych. Dostosowała je do panującego standardu konstytucyjnego⁴ i europejskich zobowiązań Rzeczypospolitej⁵.

¹ Niniejszy tekst dedykuję Profesorowi Krzysztof Drzewickiemu, dziękując za wzór podejścia do pracy, który nie dopuszcza braku pasji, intelektualnej rutyny i kompromisów. Dziękuję za naukę prawa, poruszania się w świecie organizacji międzynarodowych i dyplomacji oraz wielu innych umiejętności. Poglądy wyrażone w niniejszym tekście są jedynie opiniami autora.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 389, 539, 1137.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1274, ze zm.

⁴ Zasadniczym osiągnięciem ustawy w aspekcie zgodności z obowiązującym modelem konstytucyjnym jest uregulowanie w akcie prawa powszechnie obowiązującego trybu postępowania przed konsulem. We wcześniejszym stanie prawnym był on regulowany w drodze zarządzenia ministra, co zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2014 r. (K 8/2014), zgodnie z którym moc obowiązującą utraciły ówczesne przepisy dotyczące trybu postępowania przed konsulem.

⁵ Prawo konsularne wdraża postanowienia dyrektywy Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylającej decyzję 95/553/WE (Dz. Urz. UE L 106 z 24.04.2015, s. 1).

Nowa regulacja scaliła w jednym akcie zagadnienia organizacyjne urzędów konsularnych, funkcje konsularne, postępowanie przed konsulem, opłaty konsularne oraz problematykę konsulów honorowych. Konsolidując tak rozległą materię, wcześniej rozproszoną w aktach prawnych różnej rangi, wprowadziła wymagany ład legislacyjny, podkreślając jednocześnie odrębność sfery konsularnej w prawie krajowym.

Prawo konsularne, choć przyniosło liczne nowości, dopuszcza kontynuację utrwalonego zakresu usług konsularnych dla obywateli i sposobu ich świadczenia. Tak jak w poprzednim stanie prawnym na gruncie u.f.k., oferta konsularna pozostaje skierowana na umożliwienie Polakom, podczas ich pobytów za granicą, korzystania z jak najszerszego spektrum usług konsula, aby w maksymalnym zakresie niwelować niedogodności związane z oddaleniem od krajowych organów, instytucji oraz ich mechanizmów. W ustawie zdecydowano się też utrzymać „opiekuńczy” model usług konsularnych świadczonych w dużej mierze nieodpłatnie, zakładający aktywizm konsula oraz jego wielozadaniowość.

Warto odnotować, że polska oferta konsularna odbiega wyraźnie od przyjętych w innych państwach, w szczególności w tzw. starych państwach Unii Europejskiej. Te często się zasadzają na zgoła odmiennym podejściu opartym na założeniu, że poprzez fakt pobytu za granicą obywatel nie nabywa gwarancji szczególnej troski ze strony państwa pochodzenia. Zadania konsulów ogranicza się do koniecznego minimum zamykającego się w obszarze takich spraw, jak: rejestracja stanu cywilnego, sprawy notarialne, wydawanie dokumentów podróży dla obywateli oraz wiz dla cudzoziemców. Pomoc konsularna polega na wsparciu informacyjnym lub doraźnej pomocy w sytuacjach szczególnie tego wymagających, jak: najpoważniejsze wypadki, akty przemocy, zgony za granicą, etc. Za innego rodzaju aktywności, które urząd konsularny zdecyduje się podjąć, przewiduje się opłaty i/lub zwrot poniesionych wydatków⁶.

⁶ Na przykład służba konsularna Wielkiej Brytanii nalicza należności według stawek godzinowych za pracę swoich urzędników lub pracowników konsularnych (według brytyjskiej taryfy opłat konsularnych z 6.06.2018 r. obowiązującej w Holandii godzina świadczenia usług konsularnych jest wyceniana na 176 EUR lub 150 GBP). W wypadku konsulów holenderskich czynność polegająca na przekazaniu osobie pozbawionej wolności w państwie przyjmującym kwoty pochodzącej od jej bliskich podlega, w 2018 r., opłacie w kwocie 50 EUR. Dla porównania polski obywatel pozbawiony wolności za granicą, w analogicznej sytuacji, może liczyć nie tylko na bezpłatny transfer środków przez konsula i pokrycie przez niego kosztów bankowych, ale nadto na bezwrotną zapomogę (zob. art. 48 prawa konsularnego).

II. Polski model oferty konsularnej w perspektywie zmieniających się uwarunkowań

W obliczu zmienionych okoliczności, jakie stwarza współczesne instrumentarium prawne oraz zdobywcze cywilizacyjne, które czynią społeczeństwa bardzo mobilnymi, a jednocześnie bardziej samodzielными i samowystarczalnymi, warto przeanalizować, czy utrwalony zakres i charakter oferty polskich urzędów konsularnych, we wszystkich jego aspektach, zasługuje na utrzymanie czy zmianę.

Z perspektywy praktyki wydaje się, że w niektórych obszarach zapotrzebowanie na usługi konsula jest w większym stopniu wynikiem pewnego przywiązania do dobrze znanych mechanizmów niż rzeczywistej konieczności. Dziś bowiem w coraz większej liczbie spraw, w których dawniej udział czy pośrednictwo konsula było nieodzowne, możliwe jest efektywne procedowanie z jego pominięciem (np. poprzez możliwość składania wniosków do organów w kraju za pomocą środków komunikacji elektronicznej, dzięki powszechnej, łatwej dostępności takich usług, jak: notarialne, tłumaczeniowe, bankowe, etc.). Współczesna infrastruktura prawna jest kolejnym czynnikiem pozwalającym na eliminowanie roli urzędników konsularnych (np. w sprawach związanych z postępowaniami prowadzonymi przez organy wymiaru sprawiedliwości, w sprawach legalizacyjnych, etc.).

Warto również rozważyć, czy wszystkie aktywności, które teraz na dużą skalę prowadzą polskie urzędy konsularne, powinny pozostawać ich udziałem i nie mogą zostać zastąpione w taki sposób, aby obywatele nie musieli osobiście pojawiać się przed konsulem. Warto w szczególności zwrócić uwagę na działania konsułów w charakterze organów paszportowych. Na przestrzeni ostatnich lat urzędy ulokowane w państwach, w których zamieszkują najliczniejsze grupy pracowników migrujących z Polski, stają się przede wszystkim dużymi biurami paszportowymi. W wypadku części urzędów (np. w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii, USA) wolumen zwykłych czynności paszportowych (a więc takich, które nie dotyczą wydawania dokumentów w miejsce utraczonych podczas krótkoterminowego pobytu za granicą) wielokrotnie przewyższa liczbę wszystkich innych podejmowanych spraw i aktywności konsularnych⁷. Stale rosnące zapotrzebowanie na czynności paszportowe za granicą, któremu z racji ograniczonych zasobów kadrowych i infrastrukturalnych z trudem mogą sprostać urzędy konsularne, winno skłaniać do poszukiwania rozwiązań alternatywnych, np. na wzór stosowanych w innych państwach, które umożliwiają

⁷ Według Raportu służby konsularnej za rok 2017 r. (zob. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-konsularne> [dostęp: 24.03.2019]) konsulowie wykonali łącznie 246 093 czynności paszportowych. Najbardziej obciążony tą kategorią spraw konsul w Londynie wykonał ich w skali roku aż 52 304.

występowanie o paszport na odległość (korespondencyjnie lub elektronicznie) czy poprzez zlecenie niektórych czynności w ramach usług paszportowych podmiotom zewnętrznym (outsourcing) według modelu stosowanego w wypadku obsługi wniosków wizowych.

Ważną kwestią wymagającą ewaluacji jest także polski model świadczenia pomocy konsularnej. Prawo konsularne (zob. art. 20), dążąc do ograniczenia jej zakresu, stanowi, że pomoc konsula udzielana jest akcesoryjnie i dla ochrony jedynie istotnych praw i interesów obywateli polskich. Ustawa egzemplifikuje sytuacje, które w szczególności winny angażować konsula do działań pomocowych⁸. Norma tym samym daje klarowne wskazówki, jakie typy zdarzeń mogą być punktem wyjścia do korzystania z pomocy. Praktyka jednak opiera się dążeniu ustawodawcy. Jako należną egzekwuje się daleko posuniętą dyspozycyjność konsulów dla zabezpieczenia potrzeb obywateli za granicą, także w sprawach błahych lub takich, w których należałoby oczekiwać ich samodzielności (np. w kwestiach konfliktów z zagranicznymi pracodawcami, odpowiedzialności za wykroczenia drogowe, związanych z ochroną mienia ruchomego, rodzinnych, leczenia w zagranicznych placówkach medycznych, etc.).

Sygnalizując jedynie kilka aspektów aktywności konsularnej, które z perspektywy praktyka zasługują na rzeczową analizę pod kątem ich dalszej użyteczności lub możliwości redefinicji, chciałabym poniżej odnieść się do materii związanej z zobowiązaniami konsula w zakresie współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości. W polskim prawie i praktyce dziedzina ta zdaje się być jedną z bardziej opornych wobec możliwości zmiany.

III. Prawne ramy działalności konsula na rzecz organów wymiaru sprawiedliwości państwa wysyłającego

1. Krajowe prawo konsularne

Zadania konsula w ramach współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości reguluje art. 26 prawa konsularnego⁹, który w ust. 1 stanowi, że:

„Na wniosek organu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, sądu lub prokuratora konsul:

⁸ Zgodnie z art. 20 prawa konsularnego konsul udziela pomocy obywatelom polskim, w szczególności w razie poważnego wypadku lub ciężkiej choroby, aresztowania lub zatrzymania, aktów przemocy, których padli ofiarą, zgonu, jak również w sytuacji konieczności nagłego powrotu osób pozbawionych środków finansowych do Rzeczypospolitej Polskiej albo państwa zamieszkania.

⁹ Uregulowana w art. 26 kwestia współpracy konsula z organami administracji publicznej nie będzie przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, albowiem w praktyce konsularnej występuje ona sporadycznie.

- 1) doręcza pisma i inne dokumenty;
- 2) przesłuchuje strony, uczestników postępowania, świadków i podejrzanych;
- 3) przekazuje wnioski o udzielenie pomocy prawnej sądom i innym organom państwa przyjmującego”.

Czynności powierzone na podstawie tej normy określa się jako wykonywanie wniosków o pomoc prawną lub rekwizycje¹⁰.

Zgodnie z ust. 2 cytowanej normy doręczenia i przesłuchania przeprowadzone przez konsula mają walor przeprowadzonych przez organ wzywający. Warunkiem dopuszczalności ich dokonania jest posiadanie przez odbiorcę pisma lub innego dokumentu oraz osobę, która ma być przesłuchana obywatelstwa polskiego oraz jej zgoda na przyjęcie korespondencji lub złożenie zeznań albo wyjaśnień. Realizując wnioski, konsul stosuje odpowiednio właściwe przepisy prawa polskiego. Należy przy tym podkreślić, że wykonując wszystkie powierzone mu czynności, w tym te na wniosek organów wymiaru sprawiedliwości, konsul zobowiązany jest ogólną dyrektywą z art. 17 ustawy nakazującą mu uwzględnienie, poza przepisami prawa polskiego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz zwyczajów międzynarodowych.

Czynności opisane w art. 26 mają swój pierwowzór w ustawie o organizacji konsulatów i o czynnościach konsułów¹¹. Akt ten w art. 18 ust. 4 stanowił, że konsulowie: „na wezwanie władz sądowych polskich przesłuchują strony, świadków i znawców bez przysięgi i pod przysięgą, dokonują doręczeń, wezwań, pokwitowań, itp., przestrzegając trybu postępowania i formy, obowiązujących władzę wzywającą, o ile rozporządzenia nie dopuszczają wyjątków; czynności konsułów i sporządzane przez nich protokoły w tym zakresie mają tę samą moc i skutki, jak czynności i protokoły właściwych polskich władz sądowych”.

Zakres zacytowanej normy obejmował, inaczej niż obecnie, wykonywanie czynności jedynie „na wezwanie” sądów. Poza zasięgiem regulacji pozostawały wystąpienia organów administracji publicznej i prokuratorów. Ustawodawca z 1924 r. nie przewidywał także roli dla konsułów w odniesieniu do przekazywania wniosków o pomoc prawną adresowanych do sądów i organów w państwie przyjmującym.

¹⁰ Terminu „rekwizycje” używa się najczęściej do opisanego adresowanych do konsula żądań udzielenia pomocy w prowadzonych przed sądami postępowaniach dowodowych. Zgodnie z definicją słownikową znaczenie tego pojęcia jest jednak szersze i obejmuje ogólnie wezwania skierowane przez organ władzy lub administracji do innego organu z żądaniem udzielenia wszelkiej pomocy lub poparcia. Takim też rozumieniem rekwizycji posłuży się w niniejszym artykule, przyjmując, że słowo rekwizycje odnosi się do wszelkich wezwań o udzielenie pomocy pochodzących od organów administracji publicznej, sądów i prokuratur. Wypada odnotować, że w polskim języku prawnym są dostrzegalne terminologiczne niekonsekwencje na tle używania pojęcia rekwizycje.

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

W późniejszej ustawie o funkcjach konsulów (zob. art. 18) zakres i charakter zobowiązań konsula w materii pomocy prawnej został ukształtowany w sposób, który powiela obecna ustawa. Tworząc prawo konsularne ustawodawca nie zdecydował się na redefinicję zobowiązań rekwizycyjnych konsula. Ograniczył się do drobnych, legislacyjnych korekt pierwowzoru.

2. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe i europejskie

Wykonywanie przez konsulów wezwań sądów i prokuratorów dla potrzeb prowadzonych przez nie w kraju postępowań poczytywane jest jako odstępstwo od zasady suwerenności terytorialnej i jurysdykcyjnej opierające się na swego rodzaju zwierzchnictwie personalnym¹². W konsekwencji źródło uprawnienia do realizowania czynności o takim charakterze nie może pochodzić wyłącznie z ustawy krajowej.

Podstawową regulacją prawa międzynarodowego pozwalającą na wykonywanie zadań rekwizycyjnych jest Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r.¹³ (dalej: konwencja wiedeńska), która w art. 5 (j) stanowi ogólnie o dopuszczalności przesyłania przez konsula sądowych i pozasądowych dokumentów oraz wykonywania rekwizycji sądowych zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi lub, w braku takich umów, w sposób zgodny z ustawami i innymi przepisami państwa przyjmującego. Podobne regulacje, najczęściej o walorze doprecyzowującym postanowienia z konwencji wiedeńskiej, zawierają wiążące Polskę dwustronne konwencje konsularne¹⁴. Uprawnienia konsulów do doręczania pism oraz przeprowadzania czynności dowodowych wynikają ponadto z dwustronnych umów o obrocie prawnym.

Poza umowami z zakresu stosunków konsularnych materia realizowania szeroko rozumianych rekwizycji jest uregulowana w sektorowych umowach wielostronnych o zasięgu uniwersalnym odnoszących się do spraw cywilnych i handlowych wypracowanych w ramach Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego. Wśród nich należy wymienić: konwencję dotyczącą procedury cywilnej¹⁵, konwencję o doręczaniu za granicą dokumentów sądowych

¹² Zob. M. Muszyński, *Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych. Komentarz*, Bielsko-Biala 2003, s. 40.

¹³ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98).

¹⁴ Zob. art. 25 pkt h oraz i Konwencji konsularnej między Rządem PRL i Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki podpisana w Warszawie dnia 31 maja 1972 r. (Dz. U. z 1973 r. Nr 30, poz. 173); art. 38 Konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Francuską, podpisana w Paryżu dnia 20 lutego 1976 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 19, poz. 76), etc.

¹⁵ Konwencja dotycząca procedury cywilnej, podpisana w Hadze dnia 1 marca 1954 r. (Dz. U. z 1963 r. Nr 17, poz. 90).

i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych¹⁶ i konwencję o przeprowadzaniu dowodów za granicą w sprawach cywilnych lub handlowych¹⁷.

Konwencja dotycząca procedury cywilnej, której RP jest stroną od 1963 r., reguluje m.in. doręczanie pism sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych oraz wykonywanie rekwizycji, tj. próśb o przedsięwzięcie określonych czynności procesowych bądź innych czynności sądowych (zob. art. 8 konwencji). Stanowi ona, że wnioski w jej trybie przesyłane za pośrednictwem konsula (art. 1 i 9 konwencji). Nie sprzeciwia się jednocześnie bezpośredniemu doręczaniu pism sądowych i pozasądowych drogą pocztową (art. 6 ust. 1 pkt 1) oraz przez przedstawicieli konsularnych (art. 6 ust. 1 pkt 3). Konwencja dopuszcza również samodzielne wykonywanie przez konsula rekwizycji (art. 15, chodzi o rekwizycje w rozumieniu art. 8). Uprawnienia do działania bezpośredniego, bez angażowania władzy w państwie przyjmującym, przysługuje, gdy zezwalają na to umowy albo – w wypadku ich braku – gdy państwo, na którego terytorium czynność ma zostać zrealizowana, nie wnosi sprzeciwu.

Konwencja o doręczaniu za granicą dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych przewiduje jeden główny kanał przekazywania dokumentów (za pośrednictwem organu centralnego) i kilka alternatywnych. Do tych należą doręczenia bezpośrednie drogą pocztową (art. 10 (a)), kanałami dyplomatycznymi i konsularnymi (bezpośrednie i pośrednie – art. 8 (1) i art. 9), bezpośrednio przez urzędników sądowych, funkcjonariuszy lub inne właściwe osoby (art. 10 (b)) oraz bezpośrednio pomiędzy zainteresowanymi osobami i urzędnikami sądowymi, funkcjonariuszami lub innymi właściwymi osobami w państwie przeznaczenia (art. 10 (c)). Konwencja przewiduje możliwość wywiedzenia sprzeciwu wobec korzystania z niektórych kanałów przekazywania dokumentów.

Konwencja o przeprowadzaniu dowodów za granicą w sprawach cywilnych lub handlowych z 1970 r. przewiduje, że wystąpienia o przeprowadzenie dowodów przekazywane są, co do zasady, przez organ centralny państwa zobowiązanego (art. 2). Dopuszcza jednocześnie, że urzędnik konsularny, bez stosowania przymusu, może przeprowadzić dowody dotyczące obywateli państwa wysyłającego (art. 15 ust. 1) albo obywateli państwa przyjmującego lub państwa trzeciego (art. 16). Wykonanie takich czynności jest możliwe pod warunkiem uzyskania zgody państwa przyjmującego, chyba że to oświadczy inaczej.

Odrębny system norm, w którym znajdują się odniesienia do materii rekwizycji, stanowią uregulowania prawa Unii Europejskiej. W prawie UE kwestię

¹⁶ Konwencja o doręczeniu za granicą dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych, sporządzona w Hadze dnia 15 listopada 1965 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 87, poz. 968).

¹⁷ Konwencja o przeprowadzaniu dowodów za granicą w sprawach cywilnych lub handlowych, sporządzona w Hadze dnia 18 marca 1970 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 582).

doręczeń reguluje rozporządzenie nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych („doręczanie dokumentów”) oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000¹⁸. Wprowadza ono możliwość doręczania pism przez dedykowane jednostki przyjmujące w poszczególnych państwach członkowskich (art. 4). Rozporządzenie nadto stanowi dogodną podstawę do bezpośredniego doręczania pism i dokumentów drogą pocztową – listem poleconym za potwierdzeniem odbioru lub równoważną przesyłką (art. 14). Dopuszcza jednocześnie możliwość doręczania dokumentów sądowych przez urzędy konsularne (art. 13), zastrzegając, że państwo członkowskie może oświadczyć, iż nie wyraża zgody na takie procedowanie na swoim terytorium, chyba że dokumenty są przeznaczone do doręczenia obywatelowi państwa wysyłającego.

3. Regulacje w zakresie trybu postępowania

W prawie krajowym dopuszczalność odwoływania się przez organy wymiaru sprawiedliwości do korzystania z pomocy prawnej konsulów w przypadku doręczenia pism za granicą lub konieczności przeprowadzenia czynności w postępowaniu dowodowym regulują odpowiednio przepisy kodeksowe właściwe w procedurze cywilnej i karnej.

W sprawach cywilnych podstawę do występowania z wnioskami rekwizycyjnymi stanowi art. 1134 kodeksu postępowania cywilnego¹⁹. Norma ta przewiduje możliwość występowania przez sądy w sprawach cywilnych do polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego o przeprowadzenie dowodu lub o doręczenie pisma, jeżeli osoba mająca być przesłuchana lub odbiorca pisma jest obywatelem polskim przebywającym za granicą.

W procedurze karnej właściwą normą uprawniającą sądy i prokuratorów do występowania do polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych o doręczenie pisma osobie przebywającej za granicą lub o przesłuchanie takiej osoby w charakterze oskarżonego, świadka lub biegłego jest art. 586 kodeksu postępowania karnego²⁰.

W procedurze sądowno-administracyjnej prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹, z racji jej specyfi-

¹⁸ Dz. Urz. UE L 324 z 10.12.2007, s. 79, ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.) (dalej: k.p.c.).

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.).

²¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) (dalej: p.p.s.a.).

ki opartej na modelu jurysdykcji rewizyjnej, która generalnie nie przewiduje samodzielnego prowadzenia przez sąd postępowania dowodowego, zasadność odwoływania się do pomocy przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego może w praktyce dotyczyć jedynie doręczania pism. Gdy wystąpi konieczność skorzystania z pomocy w związku z prowadzonym postępowaniem, odpowiednie zastosowanie będzie miała norma z art. 1134 k.p.c. na mocy odesłania przewidzianego w art. 300 p.p.s.a.

Szczegółowe czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r.²² Tryb występowania przez jednostki prokuratury o zagraniczną pomoc prawną, w tym o pomoc prawną realizowaną przez konsula, określa Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury²³.

Na tle przywołanego stanu prawnego chciałabym przedstawić spostrzeżenia, które w mojej ocenie powinny skłaniać do zmiany podejścia wobec angażowania konsułów w procedury doręczania dokumentów za granicą oraz przesłuchiwania. Udział konsułów w tych czynnościach jest ciągle szeroko postulowany przez krajowe organy wymiaru sprawiedliwości. Dzieje się tak, chociaż w przeważającej większości przypadków nie jest on wynikiem prawnej czy faktycznej konieczności. Wydaje się, że bez przeszkód mógłby zostać wyeliminowany. Na skutek jednak swoistego przywiązania do praktykowanego od lat modelu, z powodu niechęci do korzystania z międzynarodowych i europejskich instrumentów dedykowanych, a może z braku zaufania do skuteczności alternatywnych sposobów wykonywania doręczeń i przesłuchań, sądy i prokuratury niechętnie rezygnują z pomocy konsula. Gdyby owo przywiązanie do współpracy z konsulami można było postrzegać jedynie jako wyraz zaufania i potwierdzenie użyteczności instytucji, nie byłoby uzasadnienia dla zabiegania o zmianę *modus operandi*. Praktyka pokazuje jednak obraz sprawy z innej perspektywy. Urzędy konsularne są na granicy wytrzymałości, jeśli chodzi o zdolność sprawnej obsługi wniosków w ramach współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości. Wymiar ich zaangażowania w tej materii może i powinien ulec znacznemu zredukowaniu.

²² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczególnych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1657) (dalej: r.s.c.s.m.).

²³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury (Dz. U. z 2017 r., poz. 1206).

IV. Doręczenia

Jeszcze w końcowym okresie obowiązywania u.f.k. powstała kontrowersja wokół praktyki wykonywania przez konsulów doręczeń pism i dokumentów sądowych w sprawach cywilnych. Wzmożony udział Polaków w procesach migracyjnych spowodował poważny wzrost obciążenia urzędów konsularnych czynnościami doręczeniowymi. W szczególności stał on się dostrzegalny w części państw członkowskich UE oraz Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Zamiennie przy tym, że zapotrzebowanie na pośrednictwo urzędów konsularnych przy doręczeniach pochodziło przede wszystkim ze strony sądów cywilnych. Wystąpienia sądów orzekających w sprawach karnych czy jednostek prokuratury były i pozostają sporadyczne.

1. Starania na rzecz przekonania sądów do rezygnacji z doręczeń konsularnych

Sprawna obsługa zwiększającego się wolumenu tego rodzaju spraw generowała narastające trudności kadrowe i organizacyjne. Niebagatelnie wzrosły też koszty ponoszone przez placówki zagraniczne wynikające z konieczności opłacania usług pocztowych. Stąd w 2012 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło starania, aby zachęcić sądy do ograniczenia angażowania konsulów w wykonywanie doręczeń. Między innymi resort pisemnie zwrócił się do wszystkich prezesów sądów okręgowych w kraju, argumentując na rzecz zasadności zmiany praktyki doręczeniowej. Ministerstwo zalecało jak najszerze korzystanie przez sądy z doręczeń bezpośrednich za pomocą poczty, wskazując, że co do zasady doręczenie bez udziału konsula jest prawnie dopuszczalne, a nadto mniej czasochłonne i tańsze. Objasniano, że pośrednictwo doręczeniowe konsulów nie było tak powszechnie jak w wypadku Polski wykorzystywane w żadnym innym państwie członkowskie UE²⁴. Zwracano też uwagę na bardzo wysoki globalny roczny koszt doręczeń²⁵.

Inicjatywa MSZ wzbudziła zainteresowanie, ale spotkała się z powściągliwą reakcją sądów i resortu sprawiedliwości. Argumentacja, zgodnie z którą funkcja konsula w zlecanych im doręczeniach pism i dokumentów sprowadza się do wykonywania czasochłonnych, biurokratycznych czynności – jedynie wydłużających czas trwania postępowań i zwielokrotniających koszty przesyłek, nie wpływając na podniesienie poziomu bezpieczeństwa przekazywania korespondencji – nie stanowiła przekonującego impulsu do pełnej rezygnacji z utartej praktyki.

²⁴ W praktyce innych państw członkowskich Unii angażowanie konsulów w doręczenia sądowe miało miejsce sporadycznie, z reguły jedynie w sprawach szczególnych z uwagi na osoby stron czy ważny interes skarbow państw.

²⁵ W 2012 r. roczne wydatki MSZ na usługi pocztowe związane z obsługą doręczeń szacowano na ok. 300 tys. EUR. Kwota tych wydatków w całości obciążała budżet państwa.

Nie można jednak uznać, że akcja ministerstwa nie przyniosła jakiegokolwiek rezultatu. Statystyki wykonywanych czynności pokazywały, że część sądów skłaniało się do rezygnacji z procedowania z doręczeniami konsularnymi. W ich miejsce zaczęto powszechniej stosować doręczenia bezpośrednie. W rezultacie liczba adresowanych do konsułów wniosków zaczęła zauważalnie maleć (w najbardziej obciążonych tymi czynnościami urzędach spadła o ponad 40%), choć nadal pozostawała niebagatelna.

Wobec umiarkowanej skuteczności zachęt MSZ postanowiono odstąpić od praktykowanej wcześniej daleko idącej przychylności na rzecz wykonywania doręczeń. Wedle zaleceń ministerstwa konsulowie wdrożyli regułę skrupulatnego weryfikowania warunków dopuszczalności wniosków. Zaczęli też w sposób bardziej sformalizowany podchodzić do ich wykonania. Prze wszystkim domagano się od sądów aktywnego wykazania, że odbiorca przesyłki jest obywatelem polskim²⁶. Jeśli do wniosku nie został dołączony dowód posiadania przez odbiorcę obywatelstwa polskiego (np. w postaci informacji z rejestrów państwowych, kopii paszportu lub dowodu osobistego), konsul, uznając wniosek za niespełniający warunków przewidzianych w ustawie, wzywał sąd do jego uzupełnienia. Wymóg wykazywania polskiego obywatelstwa adresata przesyłki okazał się dalece kłopotliwy dla sądów. Na różne sposoby starano się go unikać, przekonując na przykład, że polskie obywatelstwo adresata można wywieść w oparciu o jego polsko brzmiące nazwisko lub na podstawie „całokształtu okoliczności sprawy”. Swoistą metodą na obejście konieczności wykazania statusu obywatelskiego adresata stało się powoływanie postanowień umów międzynarodowych lub prawa europejskiego jako bezpośredniej podstawy wniosków doręczeniowych. Regulacje zawarte w tych instrumentach sądy uznawały za korzystniejsze, bo dopuszczające doręczenia konsularne bez względu na obywatelstwo adresatów²⁷. Można mieć jednak wątpliwości, czy stosowanie takiego zabiegu dla obejścia ograniczenia wynikającego z prawa krajowego jest zgodne z duchem i celem instrumentów międzynarodowych, którymi się posługiwano. W każdym razie powoływanie się przez sądy wobec konsułów na akty inne niż ustawy krajowe, aby utrzymać doręczeniowe *status quo*, wskazuje na determinację przeciw możliwej zmianie.

²⁶ Na podstawie art. 18 u.f.k. i obecnego art. 26 prawa konsularnego doręczenie przez konsula jest możliwe, tylko jeżeli odbiorca pisma lub innego dokumentu jest obywatelem polskim.

²⁷ Jako podstawę wniosków o doręczenia sądy wskazują np. art. 8 (1) Konwencji o doręczaniu za granicą dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych z 1965 r., który przewiduje możliwość doręczania korespondencji kanałami dyplomatycznymi i konsularnymi bez względu na obywatelstwo jej adresata. Jako innej podstawy wniosków do konsula o realizację doręczeń używa się art. 13 rozporządzenia nr 1393/2007 dotyczącego doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych.

2. Praktyka wykonywania doręczeń pism i innych dokumentów

Po przyjęciu prawa konsularnego praktyka w obszarze doręczeń nie uległa istotnym zmianom. Artykuł 26, który stanowi dla konsulów podstawę do wykonywania tych czynności, nie zmienił charakteru tej instytucji. Zgodnie z art. 26 ust. 2 konsulowie warunkują wykonanie doręczenia koniecznością wykazania polskiego obywatelstwa odbiorcy pisma lub innego dokumentu. Jeśli wniosek nie spełnia wymogów, sąd jest wezwany do uzupełnienia wystąpienia. Jeśli wymogi spełni, konsul pisemnie zwraca się do odbiorcy przesyłki o wyrażenie zgody na jej przyjęcie. W zapytaniu dokładnie identyfikuje rodzaj korespondencji i jej nadawcę. Po otrzymaniu zwrotnej informacji potwierdzającej gotowość przyjęcia pism lub dokumentów konsul wysyła pocztą na wskazany mu przez sąd adres (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru w sposób umożliwiający stwierdzenie daty odbioru) pismo sądowe opatrzone jego listem przewodnim. Alternatywnie, o ile nie wiąże się to z nadmiernymi niedogodnościami dla odbiorcy przesyłki, zaprasza się zainteresowanego do osobistego odbioru pism w siedzibie urzędu konsularnego. Następnie, po wręczeniu korespondencji, lub po otrzymaniu jej zwrotnego potwierdzenia odbioru, konsul pisemnie zawiadamia (pocztą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru) sąd o sposobie i dacie doręczenia. Jeśli wykonanie doręczenia nie jest możliwe (np. z uwagi na brak zgody na doręczenie, błędne wskazanie odbiorcy, etc.) korespondencja jest zwracana do organu wnioskującego z objaśnieniem przyczyn, dla których czynność nie mogła zostać skutecznie przeprowadzona.

Średni czas potrzebny konsulowi na zrealizowanie doręczenia wynosi co najmniej jeden miesiąc. Okres ten, w niektórych przypadkach może się wydłużać na przykład z uwagi na opóźnioną reakcją zainteresowanego na wystąpienie konsula o zgodę na doręczenie, wadliwie wykonaną usługę pocztową, etc. Na potwierdzenie zrealizowania doręczenia lub informacje o braku możliwości wykonania czynności przez konsula sąd oczekuje przeciętnie od półtora do dwóch miesięcy.

Korzystanie z pośrednictwa konsula przy doręczeniach jest zatem czynnikiem sprzyjającym wydłużaniu procedur sądowych. Poprzez skorzystanie z metody doręczenia bezpośredniego czas potrzebny na wykonanie czynności zostałby istotnie skrócony. Przeciętnie wynosiłby, w zależności od miejsca doręczenia i sprawności operatorów pocztowych, od jednego do dwóch tygodni.

Niebagatelnie niższy byłby też koszt tej czynności. Wybierając doręczenia za pośrednictwem konsula, obciąża się budżet, tylko za usługi operatorów pocztowych kwotą, co najmniej trzykrotnie wyższą niż ta, którą należałoby ponieść, doręczając pisma bezpośrednio.

Preferencja dla odwoływania się do pośrednictwa konsula wydaje się ignorować dopuszczalność i oczywiste korzyści płynące ze stosowania doręczeń

bezpośrednich. Ma ona jednak swoje praktyczne uzasadnienie. Zaangażowanie urzędów konsularnych uwalnia sądy od potrzeby samodzielnego weryfikowania pod względem formalnym prawidłowości doręczeń przez zagranicznych operatorów pocztowych (w tym analizowania potwierdzeń odbioru korespondencji, odczytywania adnotacji doręczycieli na przesyłkach, procedowania z reklamacjami, etc.). Uciążliwości związane z wadliwie lub w sposób niekompletny wykonanymi usługami pocztowymi występują powszechnie i obciążają podmiot bezpośrednio realizujący doręczenie. Korzystając z pośrednictwa konsułów ciężar ten spoczywa na urzędzie konsularnym, który jest zobowiązany nie tylko do faktycznego przesłania pism lub innych dokumentów, ale także do urzędowego poinformowania sądu o szczegółowym sposobie wykonania czynności.

3. Doręczenia z udziałem konsula powinny być wyjątkiem, a nie regułą

Choć obecnie liczba wpływających do urzędów konsularnych wniosków o doręczenia przestała rosnać, jak miało to miejsce przed rokiem 2012–2013, obserwuje się wręcz tendencję spadkową²⁸, to nadal pozostaje niebagatelna. Nie kwestionując potrzeby utrzymania w prawie krajowym rozwiązania (jak obecny art. 26 ust. 1 pkt 1 i ust. 2) umożliwiającego sądom i prokuratorom korzystanie z pośrednictwa konsułów przy doręczaniu pism i innych dokumentów, należy postulować, aby uprawnione podmioty odwoływały się do tego rozwiązania z większym umiarem. Kierując się zasadą szybkości postępowania oraz biorąc pod uwagę interes ekonomiczny, udział urzędów konsularnych przy doręczeniach trudno uznać za zawsze uzasadniony. W większości spraw, bez przeszkód, może on zostać zastąpiony doręczeniami bezpośrednimi. Nie podlega przy tym kwestii, że w niektórych sytuacjach, np. z uwagi na sytuację w państwie przyjmującym (np. jeśli brak wiarygodnych usługodawców pocztowych lub istnieje poważne zagrożenie naruszenia tajemnicy korespondencji) czy w sprawach szczególnej wagi (np. z uwagi na interes ekonomiczny Skarbu Państwa) angażowanie konsułów w doręczenia nie powinno być kwestionowane. Taka też jest praktyka innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Doręczenia konsularne nie powinny być traktowane jako podstawowy sposób na przekazywanie korespondencji sądowej do adresatów za granicą. Takie podejście jednak nadal wydaje się być właściwe dla części sądów. Nie dostrzega się przy tym, że jego akceptacja determinowałaby konieczność stałego rozbudowywania struktur kadrowych i infrastruktury urzędów konsularnych i zwiększania ponoszonych na nie nakładów. Taka tendencja wypaczałaby, z gruntu uzasadnioną, rolę urzędów i instytucję prawną.

²⁸ Liczba wystąpień o doręczenia korespondencji skierowanych do konsula RP w Hadze w 2017 r. była o 50% niższa niż liczba takich wniosków w 2013 r.

O pośrednictwo doręczeniowe urzędu konsularnego powinno się postulować w sposób pozbawiony automatyzmu i z troską o nienadużywanie instytucji. Zlecenie doręczeń konsulom nie powinno być wreszcie sposobem na unikanie przez administrację sądową potencjalnych trudności natury technicznej w relacjach z operatorami pocztowymi. Taki cel sądy mogą osiągnąć, współpracując z urzędami konsularnymi bez bezpośredniego angażowania ich w czynności doręczeniowe.

Pozostaje zachęcać sądy, które nadal nie są skłonne do akceptacji zmiany modelu procedowania, aby zechciały uwzględnić rewizję swoich praktyk. Dopuszczenie przez sądy alternatywnej optyki będzie dostatecznym czynnikiem dla urzeczywistnienia, jak starałam się wywieść, racjonalnej zmiany. Nie wydaje się w każdym razie, aby w materii doręczeń była konieczna jakkolwiek zmiana na poziomie legislacyjnym.

V. Przesłuchania

Charakteryzując zadania konsulów w obszarze rekwizycji, w tym przede wszystkim przesłuchań, zwykło się określać je jako jedne z najdonioślejszych. Istotnie, nie sposób odmówić im takiego waloru. Przede wszystkim z racji znaczenia ich skutków dla indywidualnych praw i interesów osób zainteresowanych. Nadto z uwagi na fakt, że dla ich przeprowadzenia konsul, jak żaden inny krajowy podmiot publiczny, może korzystać z unikalnych uprawnień właściwych organów krajowych, co nakłada na niego istotną odpowiedzialność. W ostatnich latach doniosłość zadań konsulów w obszarze rekwizycji wynika także z rosnącego wolumenu tych spraw.

Trzeba przy tym odnotować, że we współczesnym obrocie prawnym z zagranicą funkcja konsula w transgranicznych postępowaniach dowodowych powinna tracić na znaczeniu jako możliwa do zastąpienia w oparciu o dedykowane międzynarodowe mechanizmy sądowej i pozasądowej współpracy prawnej. Nie bez znaczenia pozostają także liczne rozwiązania prawne, które uelastyczyły właściwość sądów, ułatwiając osobom zamieszkującym poza państwem ich obywatelstwa odwoływanie się do miejscowych sądów i organów rozstrzygających. Tej tendencji może sprzyjać także postępująca globalizacja z właściwymi jej udogodnieniami służącymi przepływowi osób i informacji.

1. Przesłuchania przez konsula jako element oferty pomocowej urzędów konsularnych

W polskiej praktyce konsularnej nie dostrzega się symptomów wskazujących na osłabianie znaczenia czynności konsula w ramach prowadzonych w kraju

postępowania dowodowych. Przeciwnie, zwiększone migracje Polaków powodują wzrost zapotrzebowania na czynności konsularne polegające na przesłuchaniu obywateli RP w charakterze stron, uczestników postępowania, świadków i podejrzanych dla potrzeb postępowania prowadzonych przed krajowymi organami. Osoby przenoszące swoje centrum życiowe za granicę, ale także Polacy od dawna żyjący poza krajem, częstokroć, z różnych względów i w różnym charakterze, pozostają zaangażowani w postępowania prowadzone w kraju. Aby ułatwić im czynny udział w takich procedurach, przewidziano dopuszczalność składania zeznań lub wyjaśnień przed konsulem. Możliwość poddania się przesłuchaniu w takim trybie jest istotnym udogodnieniem. Zainteresowani, bez konieczności odbywania podróży do kraju i ponoszenia związanych z tym niebagatelnych niekiedy kosztów, mogą uczestniczyć w postępowaniu dowodowym przed krajowym organem bez opuszczania państwa pobytu.

Dopuszczalność przesłuchań przed konsułami jest dogodnym rozwiązaniem także z punktu widzenia organów krajowych. Ułatwia przeprowadzanie dowodów, usuwając przeszkody związane z zapewnieniem obecności strony, uczestników postępowania, świadków lub podejrzanych bezpośrednio przed prowadzącymi postępowanie sądem, prokuratorem lub organem administracji. Walorem przesłuchań konsularnych jest także łatwość ich inicjowania. Postulowanie w trybie umów międzynarodowych lub na podstawie prawa UE o przeprowadzenie czynności w postępowaniu dowodowym do zagranicznych organów jest bardziej złożone. Może wymagać zaangażowania organu centralnego lub jednostki przekazujące, zawsze wiąże się z koniecznością przetłumaczenia dokumentów i jest czasochłonne. Wnioskowanie do konsula jako nieobarczone takimi trudnościami jest znacznie prostsze, a przez to preferowane.

Realizowanie przesłuchań, głównie na wniosek sądów oraz jednostek prokuratury, stało się codziennością bardzo wielu urzędów konsularnych. Niektóre, nie radząc sobie z masowym napływem takich wystąpień, borykają się ze sporymi opóźnieniami. Podobnie jak w wypadku doręczeń najczęściej wniosków wpływa do urzędów konsularnych w państwach członkowskich UE oraz Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Ich wolumen bezpośrednio determinuje liczba Polaków zamieszkujących w okręgach konsularnych. Nie bez znaczenia jest nadto, czy polską diasporę w państwie przyjmującym stanowią, przede wszystkim, osoby nowo przybyłe, czy też osiadłe w odleglejszej przeszłości. W przypadku okręgów z przewagą nowej migracji, a więc osób, które niedawno przeniosły centrum swoich życiowych interesów, częstokroć pozostawiając niezakończone sprawy przed organami w Polsce, zapotrzebowanie na pośrednictwo konsula w kontaktach z sądami czy innymi organami jest adekwatnie większe.

2. Ograniczenia prawne i faktyczne w odniesieniu do przesłuchań

Zgodnie z art. 26 prawa konsularnego konsul na wniosek organu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, sądu lub prokuratora przesłuchuje strony, uczestników postępowania, świadków i podejrzanych. Analogicznie do procedury doręczeniowej czynności te wykonuje się, stosując odpowiednio właściwe przepisy prawa polskiego, jeżeli osoba, która ma być przesłuchana, jest obywatelem polskim i zgadza się dobrowolnie złożyć zeznanie lub wyjaśnienie.

Ograniczenia wynikające z podstawowej dla konsula regulacji w materii przesłuchań nie są powszechnie znane. Stąd zdarza się, że wnioski o przesłuchanie kierują do konsula same strony, uczestnicy lub świadkowie w postępowaniach. Ponieważ ustawa nakazuje działanie wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu, wystąpienia pochodzące od podmiotów nieuprawnionych nie mogą zostać uwzględnione. Aby przesłuchanie mogło odbyć się w urzędzie konsularnym, krajowy organ musi dopuścić taki tryb przeprowadzenia dowodu i skierować stosowne wystąpienie do urzędu konsularnego. Godne odnotowania jest także przewidziane w ustawie odesłanie do odpowiedniego stosowania w czasie przesłuchania krajowych przepisów właściwych dla danej sprawy. W tym aspekcie także zdarzają się nieporozumienia. Bywa że wnioskujący zwracają się do konsula o przeprowadzenie czynności w trybie właściwym dla prawa miejsca wykonania czynności. Błędne wskazywanie jako właściwego prawa obcego może wynikać z braku rozróżniania specyfiki wniosków o pomoc prawną adresowanych do konsułów od tych podlegających wykonaniu w ramach tzw. międzynarodowej pomocy prawnej i kierowanych do organów w państwie przyjmującym.

W świetle regulacji ustawowej istotną przesłanką warunkującą dopuszczalność przesłuchania jest posiadanie obywatelstwa polskiego przez przesłuchiwanego. Wobec cudzoziemca nie jest możliwe zrealizowanie przesłuchania w trybie prawa konsularnego.

O ile w postępowaniu krajowym zaistnieje potrzeba odebrania zeznań lub wyjaśnień od osoby nieposiadającej obywatelstwa polskiego, właściwy organ może sięgnąć do dedykowanych mechanizmów dostępnych w instrumentach prawa międzynarodowego lub europejskiego.

Dalszym ważnym warunkiem dopuszczalności przesłuchań jest zapewnienie gwarancji ich dobrowolności. Osoba, której wniosek dotyczy, może zostać poddana czynności tylko, jeśli wyrazi zgodę. Dla zrealizowania przesłuchania nie jest możliwe stosowanie przez konsula jakichkolwiek form nacisku albo przymusu. Zawiadomieniom o terminie przesłuchania zwykło się nadawać bardziej postać zaproszeń niż wezwań. Zamiast pouczeń o skutkach niestawiennictwa zawierają one objaśnienie w sprawie dobrowolności złożenia zeznań lub wyjaśnień przed konsulem.

3. Praktyka wykonywania przesłuchań

W praktyce konsularnej wnioski o przesłuchanie procedowane są kilkietapowo. W pierwszej kolejności bada się spełnienie podstawowych przesłanek dopuszczalności. W szczególności, czy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu (np. czy został skierowany przez właściwy sąd lub jednostkę prokuratury zgodnie z § 14 r.s.c.s.m. lub § 266 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury), czy dotyczy czynności, która może zostać wykonana przez konsula (zdarza się, że organ wzywający postuluje, aby przy sposobności przesłuchania konsul przeprowadził jednocześnie czynności, na których wykonanie ustawa mu nie pozwala, jak na przykład, by pobrał od podejrzanego próbki materiału genetycznego, odciski linii papilarnych czy go sfotografował) oraz czy wniosek dotyczy obywatela polskiego. W odniesieniu do tej ostatniej przesłanki przyjmuje się, że ostateczna weryfikacja jej spełnienia będzie miała miejsce w dniu wykonania przesłuchania na podstawie okazanego konsulowi ważnego polskiego dokumentu tożsamości. Na wstępnym etapie weryfikowania wniosku bada się także inne aspekty, które mają znaczenie dla prawidłowego jego wykonania, tj. czy konsul jest miejscowo właściwy, a więc, czy osoba, która ma złożyć zeznania lub wyjaśnienia, przebywa w okręgu konsularnym, czy wskazany we wniosku adres jest kompletny i umożliwi nawiązanie kontaktu z zainteresowanym, a także, czy organ prawidłowo przygotował wniosek, w szczególności wykaz pytań, które należy postawić przesłuchiwanemu²⁹.

Gdy na podstawie wstępnej weryfikacji wniosek zostanie oceniony jako niespełniający wymogów, konsul pisemnie zwraca się do sądu lub prokuratora z prośbą o usunięcie braków. Jeśli nie istnieją przeszkody wykluczające przesłuchanie, konsul pisemnie zawiadamia osobę, której wystąpienie dotyczy i zaprasza do skontaktowania się z urzędem konsularnym dla uzgodnienia daty przeprowadzenia czynności. Osoba zainteresowana jest na tym etapie informowana, że poddanie się przesłuchaniu odbywa się na zasadzie dobrowolności i może dotyczyć jedynie obywateli polskich. Jeśli zainteresowany zgodzi się na przesłuchanie, powinien przybyć do urzędu konsularnego z ważnym polskim dokumentem tożsamości.

Odmowa poddania się przesłuchaniu lub brak reakcji na skutecznie doręczone zaproszenie do skontaktowania się z konsulem w celu umówienia terminu jest podstawą do powiadomienia organu w kraju o braku możliwości wykonania wniosku.

²⁹ Niejednokrotnie organy zamiast wykazu pytań przesyłają kopie pism procesowych stron z propozycją pytań, bez wskazania, które z nich zostały dopuszczone. Mają też miejsce przypadki przesyłania konsulom odpowiedzi akt sprawy z dyspozycją przesłuchania wskazanej osoby ogólnie na okoliczności związane ze zdarzeniem będącym przedmiotem rozpatrywania.

W przypadku zgody na przesłuchanie konsul przeprowadza czynność w uzgodnionym terminie. Co do zasady ma to miejsce w siedzibie urzędu konsularnego. Zdarzają się jednak odstępstwa, na przykład w odniesieniu do osób pozbawionych wolności w państwie przyjmującym. Zgodnie z wnioskiem organu krajowego konsul poucza osobę, która ma zostać przesłuchana, o przysługujących jej prawach i obowiązkach. Jeśli taka jest dyspozycja sądu, może odebrać od przesłuchiwanego przyrzeczenie. Odpowiedzi udzielane na zawarte we wniosku pytania są protokolowane. Po zakończeniu przesłuchania protokół jest odczytywany i podpisywany. Protokół wraz z towarzyszącymi mu dokumentami (np. oświadczeniami o prawidłowym pouczeniu przesłuchiwanego o przysługujących mu prawach i obowiązkach, etc.) jest przesyłany pocztą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru do wnioskodawcy, co kończy postępowanie w sprawie przesłuchania.

Opisany powyżej model realizowania przesłuchań został zaprezentowany w sposób ramowy, bez zagłębiania się w kwestie szczegółowe, które niejednokrotnie czynią te zadania wielce kłopotliwymi. Bywa że na tle sposobu wykonywania przesłuchań powstają kontrowersje pomiędzy konsułami i krajowymi organami wymiaru sprawiedliwości. Powracającą kwestią wywołującą dyskusję jest na przykład udział pełnomocników i obrońców podczas przesłuchań³⁰. Przedmiotem kontrowersji bywają próby rozszerzania zadań konsułów związanych z przesłuchaniami poprzez obligowanie ich do powiadamiania wszystkich stron postępowania o planowanej dacie i miejscu przeprowadzenia czynności. Powracające polemiki pomiędzy konsułami i jednostkami prokuratury wywołują wystąpienia o umożliwienie przesłuchania świadka lub podejrzanego w urzędzie konsularnym w drodze telekonferencji.

Wieloetapowość procedury przesłuchań, trudności interpretacyjne natury prawnej i faktycznej z nimi związane, a wreszcie rosnąca liczba tych zadań czynią ich wykonywanie obarczone poważnymi obciążeniami. Otrzymujące największą liczbę wystąpień o przesłuchania urzędy potrzebują do ich wykonania okres od trzech do sześciu miesięcy. Z punktu widzenia wnioskujących wielomiesięczne oczekiwanie na przeprowadzenie czynności przyczynia się do przewlekania procedur. Z perspektywy konsułów brak jest natomiast możliwości przyspieszenia realizacji tych zadań. Wpływających wniosków jest bowiem tak wiele, że terminy przesłuchań ustala się często z wielomiesięcznym wyprzedzeniem. W efekcie rozwiązanie prawne, które ma ułatwiać zainteresowanym udział w postępowaniach w kraju i je przyspieszać, w ograniczonym zakresie realizuje swój cel. W praktyce konsularnej można nawet spotkać się z głosami, że podmioty zainteresowane przewlekaniem postępowań krajowych z rozmysłem

³⁰ Zob. na ten temat: Ł.D. Dąbrowski, *Dowód z przesłuchania stron i innych uczestników procesu przez konsula* [w:] *Polskie prawo konsularne w okresie zmian*, red. W. Burek, P. Czubik, Warszawa 2015, s. 33–42.

występują do sądów lub prokuratorów o skorzystanie w postępowaniu dowodowym z przesłuchania świadka lub uczestnika przed konsulem z przekonaniem, że wymiennie przyczyni się to do przedłużenia postępowania na korzyść ich klientów.

4. Forma przesłuchań konsularnych a ich wartość dowodowa

Analizując praktykę przesłuchań konsularnych, wypada objaśnić faktyczny charakter zaangażowania konsula w tych sprawach i jego konsekwencje dla wartości dowodów pozyskanych w tym trybie. Realizując przesłuchania, konsul działa jako pomocnik organu prowadzącego postępowanie w kraju. W tym celu korzysta z niektórych jego uprawnień (np. do udzielania pouczeń, odebrania przyrzeczenia). Służyć ma to jedynie prawidłowemu wykonaniu wąsko zdefiniowanej czynności. Realizując przesłuchanie, konsul nie nabywa uprawnień do niezależnego przeprowadzenia części postępowania dowodowego. Jego zadanie polega li tylko na rzetelnym wykonaniu precyzyjnie określonej we wniosku czynności. Stąd w pełni związany jest wykazem pytań, jakie należy zadać osobie przesłuchiwanej, a także listą pouczeń, których musi udzielić. Konsul nie jest uprawniony do rozszerzania lub ograniczania zakresu zleconego mu przesłuchania. Nie jest on bowiem organem prowadzącym postępowanie dowodowe, a jedynie wykonującym czynność zleconą w ramach tego postępowania.

Takie ukształtowanie charakteru zaangażowania konsula ma swoje konsekwencje w kontekście wartości pozyskanego z jego udziałem dowodu. Przesłuchanie strony, uczestnika postępowania, świadka lub podejrzanego bezpośrednio przed organem prowadzącym postępowanie dowodowe, w obecności i przy aktywnym udziale stron lub ich przedstawicieli, często mogłoby mieć większą wagę dla ustalenia okoliczności faktycznych lub prawnych sprawy. Przesłuchanie konsularne jest pozbawione dynamiki, jaką charakteryzuje się ta sama czynność procedowana wprost przed organem prowadzącym postępowanie. W wypadku korzystania z przesłuchania konsularnego organ krajowy, co szczególnie ważne, jeśli chodzi o sądy i prokuratorów, pozbawia się możliwości obserwowania reakcji osoby składającej wyjaśnienia lub zeznania, zadawania jej pytań uzupełniających, postulowania o rozbudowanie wypowiedzi w określonych wątkach czy adekwatnego, dynamicznego reagowania na podejrzenie, że przesłuchiwany może unikać podawania prawdy lub się z nią mijać. Wymienione czynniki skutkują, w moim przekonaniu, pewnego rodzaju ułomnością takiego trybu pozyskiwania dowodów. W każdym razie w niektórych sprawach wartość dowodowa zrealizowanych przez konsułów przesłuchań jest ograniczona. Wydaje się, że powinno to skłaniać, w szczególności organy wymiaru sprawiedliwości, od których pochodzi największa liczba wniosków o przesłuchania,

do brania tego czynnika pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z przesłuchania przed konsulem.

5. Przesłuchanie przed konsulem w kontekście ekonomii pozyskania dowodu

Doświadczenie pokazuje, że w wielu przypadkach przesłuchanie przed konsulem mogłoby zostać, z korzyścią dla prowadzonego w kraju postępowania i bez uszczerbku dla zainteresowanych, zastąpione przesłuchaniem przeprowadzonym bezpośrednio. Czynność zrealizowana w kraju mogłaby odbyć się w krótszym niż w urzędzie konsularnym terminie, bez uszczerbku dla bezpośredniości przeprowadzonego dowodu oraz przy zapewnieniu wszelkich gwarancji należnych stronom i uczestnikom postępowania, które w wypadku przesłuchań konsularnych podlegają limitowaniu. Wartość pozyskanego dowodu miałyby szanse być wyższa. W kwestii potencjalnych niedogodności dla osób zainteresowanych związanych z koniecznością udawania się do kraju trzeba mieć na uwadze, że współczesna łatwość podróżowania i komunikowania się w istotnym zakresie je znosi. Koszty podróżowania z większości państw europejskich, a nawet ze Stanów Zjednoczonych i Kanady, przestają dla wielu być czynnikiem uniemożliwiającym przybycie do Polski. Z Holandii, Wielkiej Brytanii czy Niemiec do dowolnego miasta w Polsce można dojechać w krótkim czasie i ponosząc koszty nie większe niż podczas przejazdu na średnim dystansie wewnątrz kraju.

6. Unikanie automatyzmu przy wyborze trybu przesłuchania w urzędzie konsularnym

Biorąc powyższe te elementy pod uwagę, trudno przyjąć, że rosnąca liczba wniosków do konsulów o przeprowadzenie przesłuchań jest warunkowana tylko rzeczywistością i nagłą potrzebą, a nie pewnego rodzaju przywiązaniem organów do tradycyjnego korzystania z utartego mechanizmu. Jeśli na wykonanie przesłuchania przez konsula w bliskim kraju europejskim trzeba czekać nawet do sześciu miesięcy, wartość tak pozyskanego dowodu może być ograniczona, a z racji łatwości podróżowania możliwość dotarcia osoby, która ma zostać przesłuchana bezpośrednio przed organ w kraju, nie napotyka przeszkód, to wybór skorzystania z przesłuchania konsularnego wydaje się być nieoczywisty. Z pewnością inaczej mogą rozkładać się argumenty odnośnie do potrzeby przesłuchania osób przebywających w odległych okręgach konsularnych.

W każdym razie, opierając się na wnioskach z praktyki konsularnej, należy zachęcać, przede wszystkim organy wymiaru sprawiedliwości, jako najliczniej występujące o przesłuchania, do brania pod uwagę zmieniające się uwarunkowania i unikania automatyzmu przy dokonywaniu wyborów trybu wykonywania tych czynności. Nadmierne przywiązanie do utartych mechanizmów może

nie sprzyjać interesom prowadzonych postępowań. Z punktu widzenia funkcjonowania urzędów konsularnych sprostanie potrzebom współpracy z organami wymiaru sprawiedliwoŹci w tym aspekcie staje się coraz trudniejszym wyzwaniem. Ten czynnik nie powinien być pomijany przez prokuratury i sądy, które decydują się na zaangażowanie konsula przy czynności przesłuchania.

VI. Wnioski

Na przykładzie dwóch przewidzianych w ustawie aktywności w ramach współpracy z organami sprawiedliwoŹci starałam się przybliżyć konsularną perspektywę postrzegania ich stosowania. Przedstawiając praktykę urzędów konsularnych przy procedowaniu doręczeń i przesłuchań na podstawie art. 26 prawa konsularnego, mam nadzieję skłonić do krytycznej analizy ugruntowanych praktyk organów wymiaru sprawiedliwoŹci odnoszących się do angaŹowania konsułów w prowadzone przez nie postępowania.

Pełniąc usługowe funkcje wobec obywateli, urzędy konsularne powinny być angaŹowane wówczas, kiedy ich udział w sprawie może przynieŹć wymierną korzyŹć osobie zainteresowanej lub poŹłużyć interesom prowadzonych w kraju postępowań. JeŹeli, jak w wypadku uparcie zleczanych przez sądy cywilne doręczeń, generuje jedynie zwiększone koszty dla budżetu, wydłuża postępowanie i nie ma realnego wpływu na podniesienie bezpieczeŹstwa przesyłki, naleŹy z niego po prostu zrezygnować. Podobnie, jeŹli chodzi o przesłuchania. Automatyzm sięgania przez organy wymiaru sprawiedliwoŹci do takich rozwiązań jest nadmierny. Nie zawsze teŹ z wyprzedzeniem analizuje się potencjalną wartoŹć dowodową zeznań lub wyjaŹnień złoŹonych w szczególnych warunkach oferowanych przez konsula. Organy zdają się takŹe pomijać współczesne uwarunkowania, w tym dostęпноść i łatwoŹć szybkiego i nieobarczonego wygórowanymi kosztami podróŹowania. Niepokojące jest, Źe przywiązanie organów do sięgania po utarte rozwiązania angaŹujące konsula może być w złej wierze wykorzystywane przez tych, którzy dostrzegając ułomnoŹci systemu, mogą z kolei to wykorzystywać jako sposób na obstrukcję wymiaru sprawiedliwoŹci, w tym przede wszystkim metodę na umyŹlne przyczynianie się do przewlekłoŹci.

Warto teŹ zwrócić uwagę, Źe utrzymane w prawie konsularnym rozwiązania dotyczące doręczeń i przesłuchań oraz wypracowane na ich podstawie praktyki organów wymiaru sprawiedliwoŹci mają swoje źródło w dawnym porządku prawnym i dawnej mentalnoŹci organów paŹstwowych, które czyniły wiele, aby w urzędach konsularnych skupiać sprawy obywateli żyjących za granicą, w tym wiedzę o ich udziale w postępowaniach zawisłych przed innymi organami. Współcześnie nie ma takiej potrzeby. Sam ten czynnik może poŹłużyć jako przesłanka skłaniająca do krytycznej refleksji na temat użytecznoŹci szerokiego

angażowania konsułów w sprawach przed polskimi organami wymiaru sprawiedliwości.

Niebagatelną kwestią jest też potrzeba dostrzeżenia, że służba konsularna dysponuje ograniczonym potencjałem. Ten element jest rzadko uwzględniany, chociaż istotnie limituje zdolności sprawnego realizowania wszystkich zadań. Poza oczywistą kwestią ograniczonej liczebności służby konsularnej wypada też zwrócić uwagę, że stanowią ją osoby o różnym profilu zawodowym. Zaledwie ograniczony odsetek polskich urzędników konsularnych legitymuje się wykształceniem prawniczym. Doświadczenie sądowe lub prokuratorskie konsułów należy do wyjątków. Dla osób o pozaprawniczych kwalifikacjach realizowanie trudnych spraw w ramach współpracy z organami sprawiedliwości jest niebagatelnym wyzwaniem. Okoliczności te wymuszają starania o racjonalizację i jurydyzację potencjału służby. Stąd kierowane do krajowych organów zachęty na rzecz redefinicji niektórych aspektów współpracy z urzędami konsularnymi. Programowa niechęć części partnerów wobec możliwości wyeliminowania przestarzałych mechanizmów i konfrontacyjne reagowanie na próby zmian nie ułatwiają kooperacji i nie przynoszą korzyści.

Renata Kowalska

CONSULAR FUNCTIONS AT THE REQUEST OF THE JUDICIAL AUTHORITIES – AN OLD MODEL RESISTING THE NEED FOR CHANGE

The paper examines the manner in which consuls, at the request of the Polish judicial authorities, carry out their functions in regard to transmitting judicial documents and taking evidence from the hearings of parties, participants, witnesses in proceedings or suspects. While presenting the consular perspective and explaining the practices in place, an attempt is made to question the legitimacy and the need to engage consular posts by courts and public prosecutors to transmit documents and interrogate abroad. The Author concludes that current legal instruments and the accessibility of modern civilizational achievements should lead to abandoning the use of consular assistance and encourage Polish judicial authorities to use available direct actions in relation to the entities residing abroad involved in domestic proceedings, which are more effective, faster and cheaper. Persisting demand for consular services in this sphere is now to a large extent a result of certain commitment to the well-established mechanisms rather than real necessity.