

**Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego,
Europejskiego i Porównawczego, vol. VIII, A.D. MMX**

RECENZJA – NOTA BIBLIOGRAFICZNA

Paweł Czubik*

**ZJAZDY I KONFERENCJE
KONSULÓW POLSKICH...
– SERIA WYDAWNICZA UMCS I AAN^{T**}**

Poczynając od roku 1999 do roku 2009 nakładem Wydawnictwa UMCS ukazały się cztery tomy dokumentacji archiwalnej, związanej z funkcjonowaniem polskiej służby konsularnej w wybranych państwach w okresie 20-lecia międzywojennego. Obejmowały one kolejno:

- *Zjazdy i konferencje konsulów polskich w Niemczech. Protokoły i sprawozdania 1920–1939*, opracowanie: Henryk Chałupczak i Edward Kołodziej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999, s. 375;
- *Zjazdy i konferencje konsulów polskich w Niemczech, Referaty 1920–1939*, opracowanie: Henryk Chałupczak i Edward Kołodziej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2001, s. 526;
- *Zjazdy i konferencje konsulów polskich w USA i Kanadzie. Protokoły i referaty 1920–1938*, opracowanie: Edward Kołodziej i Tadeusz Radzik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004 s. 344;

* Dr Paweł Czubik – dr prawa, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, starszy wykładowca w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku-Białej.

** Seria wydawnicza Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie i Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych Archiwum Akt Nowych w Warszawie; opracowanie: Henryk Chałupczak, Edward Kołodziej, Tadeusz Radzik; Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999–2009.

• *Zjazdy i konferencje konsulów polskich we Francji. Protokoły i referaty 1931–1938*, opracowanie: Henryk Chałupczak, Edward Kołodziej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 486.

Wybór przedrukowanych dokumentów podyktowany był przyczynami praktycznymi. Ujęto w nich istniejące źródła archiwalne w przyjętym zakresie przedmiotowym. Układ dokumentów miał charakter chronologiczny. W związku z tym, że powiązane one były przedmiotowo z konkretnymi wydarzeniami faktycznymi (zjazdami i konferencjami konsulów) obejmował jedynie, w przypadku poszczególnych tomów, te ramy czasowe, w których wydarzenia takie (tj. zjazdy i konferencje konsulów z okręgów konsularnych na określonym obszarze państwa lub państw przyjmujących) organizowano.

Nie ulega wątpliwości, że publikacja ta może być postrzegana jako szczególnie cenna dla historyka 20-lecia międzywojennego, w szczególności zajmującego się polityką zagraniczną II RP. Tematyka szeregu posiedzeń konsularnych ściśle odzwierciedlała bieżące problemy w polityce zewnętrznej RP w relacjach z państwem akredytacji konsulów, zachowując jednakże swoiste separatum urzędu konsularnego od bezpośredniej, ścisłej polityki międzypaństwowej. Problemy handlowe (w świecie o wówczas nieuregulowanej strukturze handlu zagranicznego i zdecydowanie protekcyjnym nastawieniu większości państw), problematyka ochrony mniejszości, kwestie obywatelstwa nowo powstałego po latach zaborów państwa, wychodźstwo z czasów dawniejszych, repatriacja i migracja zarobkowa wywołana kryzysem – wszystko to musiało włączać bieżące funkcje konsularne w ówczesną „wielką politykę”. Stąd też szereg poruszanych problemów stanowi istotne źródło informacji na temat relacji z USA, Francją czy przede wszystkim III Rzeszą.

Szokiem może być dla czytelnika dość jasna antyżydowska linia działań podejmowanych przez konsulaty w Niemczech i skrajnie niekiedy antysemityczne wypowiedzi przedstawicieli służb konsularnych. Inicjowanie przez konsulaty procedur pozbawiania obywatelstwa na podstawie ustawy o pozbawianiu obywatelstwa¹ (*nota bene* ustawy, której zadaniem było uporządkowanie istniejącego stanu rzeczy, i której samoistne przyjęcie nie może być jednoznacznie negatywnie postrzegane, biorąc pod uwagę specyficzny

¹ Ustawa z dnia 31 marca 1938 r. o pozbawieniu obywatelstwa (Dz. U. z 1938, Nr 22, poz. 191).

kontekst państwa polskiego odradzającego się po blisko półtorawiekowej niewoli) w Niemczech szczególnie napiętnowało liczną grupę Żydów nie posiadających poza paszportami polskimi jakichkolwiek związków z Polską. Realizacja ustawy stawiała ich poza zakresem opieki konsularnej. Paradoksalnie ta praktyka mogła niekiedy przyczynić się do wyjazdu co bogatszych, Żydów-bezpaństwowców z III Rzeszy do krajów trzecich, co w gruncie rzeczy ratowało im życie. Niezależnie od oceny rzeczywistej skali zapowiadanego podczas zjazdów konsularnych w Niemczech konsekwentnego pozbawiania obywatelstwa Żydów zamieszkałych od lat zagranicą (raczej w praktyce skali istotnej jedynie na terenie III Rzeszy – w innych państwach konsulowie do realizacji ustawy tej nie przywiązywali istotniejszej wagi), nie napawa niestety dumą. Przesiąknięcie demagogią nazistowską, niewielka spostrzegawczość istniejącego stanu rzeczy, mimo jasnych i czytelnych sygnałów nadchodzącej agresji (wyraźnie widocznych przy okazji czynności konsularnych związanych z ochroną mniejszości narodowej polskiej), nie pozwoliło konsulom polskim w Rzeszy trzeźwo rozpoznać symptomów nadchodzącej apokalipsy.

Zupełnie inna była praktyka urzędów konsularnych we Francji. Nurtowały je głównie zagadnienia polityki gospodarczej, emigracji zarobkowej, ubezpieczeń społecznych, dość trudnych relacji z księżmi polskimi z Polskiej Misji Katolickiej (zgrupowania kapłańskiego we Francji o stuosiemdziesięcioletniej blisko tradycji,² którego członkowie okresowo w 20-leciu międzywojennym wyraźnie sympatyzowali z opozycją endecką). Podobnie jak w konsulatach amerykańskich inicjowanie przez konsulów stosowania ustawy o pozbawianiu obywatelstwa polskiego należało do rzadkości.³

Z pewnością dla historyka (nie tylko polskiego ale również ukraińskiego) istotne będzie zapoznanie się z działaniami politycznymi podejmowanymi przez konsulaty w Ameryce Północnej dotyczącymi neutralizacji antypolskich działań emigracji ukraińskiej. Z pewnością problem ukraiński (czy generalnie mniejszości narodowych na wschodzie) był jednym z większych problemów drugiej Rzeczypospolitej. Również w świetle konsularnej praktyki administracyjnej bez wątpienia rysuje się dość negatywny obraz II Rzeczypospolitej, państwa które nie potrafiło zaoferować mniejszościom narodowym

² Zob. J. Klechta, *Powstaniec, tułacz, kapłan – ks. Aleksander Jełowicki (1804–1877) pierwszy rektor Polskiej Misji Katolickiej we Francji*, Paryż 2004, s. 72 i n.

³ Zob. także praktyka wydziału konsularnego Poselstwa RP w szwajcarskim Bernie [w:] J. Meysztowicz, *Czas przeszły dokonany. Wspomnienia ze służby w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 1932–1939*, Kraków 1984, s. 147–151.

godnego miejsca w strukturach państwa, i które w tym zakresie nie miało też większych chęci dla rozwiązania frapujących kwestii. Stosowało natomiast rozwiązania zdecydowanie tymczasowe i w rzeczy samej dyskryminacyjne. Problem mniejszości ukraińskiej, występujący w praktyce przede wszystkim konsulatów w Ameryce Północnej, nie pojawiał się natomiast w bieżącej pracy konsulatów niemieckich i francuskich.

Bardzo interesujące są również poglądy konsulów na naturalizację obywateli polskich za granicą – szczególnie cenne wydają się poczynione podówczas analizy porównawcze ustawodawstwa i praktyki konsularnej innych państw generujących masowe wychodźstwo.

Publikacja ta jest niezmiernie cenna, nie tylko z perspektywy historyka czy politologa zajmującego się polityką dyplomatyczną, lecz również z perspektywy prawnika badającego niekiedy bardzo współcześnie istotne instytucje prawa konsularnego. Analiza przedrukowanych dokumentów archiwalnych pozwala bowiem zdecydowanie poszerzyć wiedzę nt. genezy licznych czynności konsularnych. W okresie 20-lecia międzywojennego zjazdy i konferencje konsulów odgrywały, obok dyrektyw MSZ (nie mogących odnosić się wszelako do konkretnych warunków lokalnych) istotną rolę w przyjmowaniu i interpretowaniu reguł odnoszących się do praktyki konsularnej. W pierwszych latach po pierwszej wojnie światowej służba konsularna funkcjonowała bez ustawy, a odniesienia ustawy konsularnej przyjętej w 1924 roku⁴ do czynności konsularnych nie były zbyt szczegółowe.

Zapoznanie się z dokumentami pozwala m.in. zauważyć szereg interesujących problemów kolizyjnych związanych z przenikaniem się prawa państwa wysyłającego i prawa państwa przyjmującego związanych m.in. z wykonywaniem czynności spadkowych przez konsula.⁵ Szczególnie interesujące są fragmenty protokołów konsularnych (głównie w relacjach z USA) poświęcone kwestiom legalizacji dokumentów zagranicznych przez konsula. Pozwalają one utwierdzić się w przekonaniu, co do ewidentnego rozdzielania w swej genezie czynności legalizacyjnej (dla celów *stricte* dowodowych) oraz zgodności czynności zagranicznej z prawem miejsca jej dokonania. Czynność legalizacyjna do prawa *loci actus* w żaden sposób się

⁴ Ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów (Dz. U. z 1924, Nr 103, poz. 944).

⁵ Związane to było w szczególności z brzmieniem art. 32 polskiej ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych (Dz. U. z 1926, Nr 101, poz. 581).

nie odnosiła, a legalizacji w praktyce podlegały dokumenty odzwierciedlające treść czynności z prawem *loci actus* niezgodnej.⁶ Jest to spostrzeżenie niebagatelne biorąc pod uwagę niedawną Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2007 roku, sygn. akt III CZP 21/07,⁷ u której źródeł wydania leżała kwestia zastosowania legalizacji do czegoś więcej jak jedynie zrównanie wartości dowodowej dokumentu zagranicznego z dokumentem krajowym. *Nota bene* wymóg legalizacji w 20-leciu międzywojennym w prawie polskim był ujęty bardzo szeroko,⁸ urzędy konsularne korespondowały w tym zakresie z urzędami krajowymi, co zajmowało sporo czasu. Stąd też ograniczenie tego wymogu w formie ujętej w art. 1138 kpc (i podlegające od czasu przyjęcia kodeksu kosmetycznym jedynie zmianom) pojawiło się nieprzypadkowo – stanowiło konsekwencję czasochłonnej i ewidentnie obciążającej służbę konsularną praktyki międzywojennej.

Interesujące jest również dostrzeżenie wpływu wymogów stawianych przez konsulów państw wysyłających (w tym Polski) na kształtowanie do dziś powszechnego obowiązku superlegalizacji przez urzędników w randze *county clerka* dokumentów wystawianych przez notariuszy publicznych w USA. W 20-leciu międzywojennym praktyka ta zrodziła się poniekąd na żądanie akredytowanych w Stanach konsulów.

Konstrukcja opieki i pomocy konsularnej nad obywatelami, kształtowanie uprawnień państwa wysyłającego do bycia poinformowanym przez właściwe

⁶ Należy natomiast zwrócić uwagę na fakt, że już w 1918 r. próbowano łączyć zagadnienie formy czynności zagranicznej z problematyką legalizacyjną. Taki tryb postępowania próbował narzucić konsulom RP art. VII Instrukcji w sprawie czynności administracyjnych z grudnia 1918 r. (Archiwa Akt Nowych – MSZ, sygn. 11693, k. 9–11 – przedrukowany w: W. Skóra, *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej. Organizacja, kadry i działalność*, Toruń 2006, s. 855–859). Trwający w zasadzie po dziś dzień spór doktrynalny w tym zakresie nie jest więc czymś nowym. Zdecydowanie jednak klaryfikuje go (*in favorem* rozdziału legalizacji dokumentu od problematyki formy czynności zagranicznej) stanowisko konsulów w USA i Kanadzie wyrażone podczas konferencji w 1920 r. (zob. omawiany tom poświęcony zjazdowi konsularnym w USA i Kanadzie, str. 59).

⁷ OSNC z 2008 r., Nr 3, poz. 34.

⁸ Precyzując stwierdzić należy, że już w 1930 r. zdecydowano się na ustawowe ograniczenie wymogu legalizacji dokumentów zagranicznych. Wprowadzona wówczas regulacja tzn. art. 254 kpc z 1930 r. (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego – Dz. U. 1930 nr 83 poz. 651, por. tekst jednolity Dz. U. 1950, Nr 43, poz. 394) zakładała konieczność legalizacji dokumentów jedynie w razie sporu co do ich autentyczności. Obowiązywała aż do czasu przyjęcia obecnie obowiązującego kodeksu postępowania cywilnego.

władze państwa przyjmującego o wydalaniu obywateli a także ich aresztowaniu miały miejsce w relacjach pomiędzy państwami cywilizowanymi właśnie w okresie 20-lecia międzywojennego. Polskie relacje konsularne w pełni odzwierciedlają rodzące się wówczas tendencje i normy prawa zwyczajowego, które zresztą paradoksalnie wypełniała także III Rzesza.

Zamieranie matrykuły konsularnej w praktyce państw również zdecydowanie odzwierciedlone zostało w polskiej praktyce. Należy przy tym zwrócić uwagę, że praktyczne *desuetudo*, które dotknęło tę instytucję następowało w praktyce polskiej mimo istotnego znaczenia jakie przywiązywano do rejestracji, różnicowania matrykuły (m.in. poborowych, oficerów) i konsekwencji, które groziły obywatelowi z tytułu nie dokonania rejestracji za granicą. Rejestracja poborowych przynosiła mizerne efekty w każdym z okręgów konsularnych, mimo że nie niosła ona ze sobą żadnych konsekwencji w zakresie obowiązku wojskowego, jeżeli obywatel przebywał poza Europą.

Omawiane zbiory dokumentacyjne mają również bardzo istotne znaczenie dla wiedzy na temat funkcjonowania konsulatów honorowych. W szczególności przedstawione informacje nt. praktyki konsularnej w tym zakresie w USA pozwalają nieco podważyć mit co do ogromnej użyteczności tego typu służby w okresie międzywojennym. Praktyka RP była dość wyważona, a zdecydowanie negatywna ocena tej instytucji w USA, przyczyniała się do ograniczonego korzystania z tej instytucji w porównaniu z innymi państwami (nie tylko na terenie Ameryki Północnej).

Mankamentem niektórych zmian dokonanych przez redaktorów niektórych tomów było odrzucenie (i nie przedrukowywanie tym samym) fragmentów raportów lub protokołów zawierających materię dla nich samych nieinteresującą (ofiarami tego typu zabiegów padły m.in. przepisy dotyczące prowadzenia księgowości konsularnej, rewizji projektów konwencji konsularnej z USA, opisy niektórych stanów faktycznych). W ten sposób w tomach nie znalazły się niekiedy odniesienia, które mogłyby być przecież interesujące dla historyka prawa czy badacza techniki czynności administracyjnych w służbie zagranicznej. Pół biedy, jeżeli w przypadkach takich redaktorzy w przypisie opisali pokrótce treść nieprzedrukowywanego fragmentu. Na szczęście przypadki dokonywania skrótów w powielanych dokumentach zdarzają się rzadko.⁹

⁹ Bez wątplenia najbardziej nieciekawym, z perspektywy nauki prawa konsularnego, zaniechaniem redakcyjnym było celowe opuszczenie w tomie II (*Zjazdy i konferencje*

Reasumując stwierdzić należy, że przedstawione opracowania dokumentacji archiwalnej należy uznać za przedsięwzięcie naukowo bardzo cenne. Należy zdecydowanie namawiać redaktorów poszczególnych tomów by kontynuowali swoje badania źródłowe, udostępniając dokumenty archiwalne szerokiej rzeszy zainteresowanych. Wydaje się, że nawet kontynuując dotychczasową serię, w jej bardzo wąskim przedmiotowo ujęciu, korzystając ze źródeł dostępnych w Archiwum Akt Nowych, można by pokusić się o kolejne opracowania (w Archiwum Akt Nowych znajdują się ogromne zasoby dokumentacji MSZ w tym także placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych z okresu 20-lecia międzywojennego). Ponadto zdecydowanie wskazane byłoby również rozszerzenie przedmiotowo serii tak, by udostępnić drukiem zachowane normy resortowe (instrukcje, decyzje ministerialne) odnoszące się do działań polskiej służby konsularnej w okresie 20-lecia międzywojennego. Miałyby to wówczas również ogromnie cenny wymiar naukowy nie tylko dla klasycznych historyków dziejów, ale także historyków prawa. A, że historia jest *magistra vitae* w zdecydowanie większym stopniu niż pobieżnie odczuwalny, ujęcie takie mogłoby mieć istotne znaczenie dla badaczy współczesnego międzynarodowego prawa konsularnego i ewoluującej praktyki konsularnej.

konsulów polskich w Niemczech, Referaty 1920–1939) referatu K. Szwarzenberg-Czernego „Ujednostajnienie i usprawnienie pracy konsulatów w sprawach administracyjnych i prawno-konsularnych, ewentualne uzupełnienia i zmiany odnośnych przepisów”, AAN, Ambasada RP w Berlinie, sygn. 3270, s. 3–47.