

Konwencja konsularna z 1960 roku jako próba uregulowania problematyki konsularnej w stosunkach polsko-czechosłowackich

Relacje Polski i Czechosłowacji, oparte na układzie o przyjaźni z 1947 r. oraz współpracy w bloku państw socjalistycznych, nie zostały po II wojnie światowej uregulowane na podstawie konwencji konsularnej. Brak do 1960 r. umowy określającej funkcjonowanie placówek konsularnych musi dziwić, biorąc pod uwagę liczbę Polaków zamieszkujących Czechosłowację, jak też szerokie funkcje realizowane przez polskie placówki dyplomatyczne i konsularne w tym kraju.

Wzajemne uznanie obu państw nastąpiło w początku 1945 r. jednak do wymiany przedstawicielstw dyplomatycznych doszło kilka miesięcy później¹. 13 maja przybył do Warszawy poseł Republiki Czechosłowackiej Josef Hejret natomiast Stefan Wierbłowski wręczył 22 czerwca listy uwierzytelniające jako poseł polski w Pradze². 1 września 1947 r. reaktywowano konsulat w Morawskiej Ostrawie gdzie na stanowisko konsula powołano Stefana Wengierowa. 10 października tego roku rozpoczął pracę konsulat generalny

¹ Pismo ambasadora RP w Moskwie, Z. Modzelewskiego z 2 lutego 1945 r. do ambasadora Republiki Czechosłowackiej w Moskwie, Z. Fierlingera w sprawie uznania Rządu Tymczasowego w Warszawie przez rząd Republiki Czechosłowackiej, *Dokumenty i Materiały do Historii Stosunków Polsko-Czechosłowackich*, t. I, cz. 1, Wrocław-Warszawa-Kraków 1985, s. 24–25.

² Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej jako AMSZ), z. 16, w. 13, t. 212, List uwierzytelniający E. Benesza dla posła J. Hejreta, 2 kwietnia 1947, k. 29; Archiwum Akt Nowych, Krajowa Rada Narodowa, Biuro Prezydyjne, sygn. 128, Nominacja dla Stefana Wierbłowskiego.

w Bratysławie a jego kierownictwo objął Juliusz Znamierowski³. Dodatkowo w Poselstwie w Pradze istniał także Wydział Konsularny. Na zasadzie wzajemności, 3 listopada 1947 r. rozpoczął działalność konsulat czechosłowacki w Katowicach a 7 lutego 1949 r. rozpoczął funkcjonowanie konsulat generalny w Szczecinie⁴.

Czynności urzędników konsularnych PRL można usystematyzować w kilku grupach: opieka nad obywatelami polskimi, czuwanie nad wykonaniem umów, działalność informacyjna, propagandowa i kulturalna, kompetencje administracyjne, sądowe i notarialne i w dziedzinie obrotu gospodarczego oraz żeglugi morskiej i powietrznej⁵. Z punktu widzenia postępowania cywilnego czynności konsula polegały na przyjmowaniu oświadczeń, zeznań i deklaracji od obywateli państwa wysyłającego, wydawanie im paszportów konsularnych i przedłużanie ważności paszportów krajowych, wydawanie zaświadczeń i dokumentów, sporządzanie aktów urodzenia, małżeństwa i zgonu, wydawanie zaświadczeń o zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa, legalizowanie dokumentów wystawianych przez władze i urzędy państwa przyjmującego i wysyłającego, pełnienie funkcji sędziego polubownego, wykonywanie wniosków sądów państwa wysyłającego w zakresie przesłuchania świadka, doręczeń pism sądowych, sporządzanie, poświadczanie i przechowywanie testamentów, współdziałanie w ustanowieniu opieki nad małoletnimi lub ubezwłasnowolnionymi obywatelami swojego kraju. Konsul był odpowiedzialny za wykonanie umów konsularnych, gospodarczych, nawigacyjnych, komunikacyjnych, osiedleńczych, społecznych, kulturalno-oświatowych, prawnych, ekstradycyjnych i turystycznych. Miał obowiązek obserwowania wszelkich przejawów życia w okręgu i przekazywania informacji władzom swego kraju. Konsul powinien też zapoznać władze, instytucje i mieszkańców kraju pobytu z osiągnięciami ojczystego państwa w dziedzinie gospodarczej, kulturalnej i społecznej. Urzędy konsularne częściowo zachowały swe funkcje handlowe. W działalności polskich urzędów konsularnych w Czechosłowacji istotną rolę odgrywały czynności o charakterze

³ AMSZ, z. 6, w. 12, t. 176, Korespondencja dyplomatyczna dotycząca powołania konsulatów od 12 lipca 1945 do 5 października 1947, k 1–23.

⁴ R. Techman, *Czechosłowacka sieć konsularna w Polsce w latach 1947–1992*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, nr 1, 2006, s. 110–128.

⁵ E. Wierzbowski, *Międzynarodowy obrót prawny w sprawach cywilnych*, Poznań 1971, s. 127–129; K. Libera, *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 390–501; J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1977, s. 320–333; Idem, *Funkcje konsularne w zakresie obrotu prawnego za granicą*, Palestra, 1978, nr 9, s. 42–49.

prawnym i administracyjnym. W tym najczęściej: wydawanie i przedłużanie ważności dokumentów, przyjmowanie oświadczeń w sprawie nabycia lub zrzeczenia się obywatelstwa, legalizacja dokumentów, czynności urzędnika stanu cywilnego.

Analizując pracę polskich placówek konsularnych na terenie Czechosłowacji można stwierdzić, że starały się one wypełniać funkcje określone ustawą z 11 listopada 1924 roku o organizacji konsulatów i czynnościach konsularnych z których najważniejszą była opieka nad obywatelami polskimi⁶. Artykuł 20 tej ustawy zobowiązywał konsulów do zwracania szczególnej uwagi na polską emigrację stałą i sezonową oraz na reemigrację z Polski. Artykuł 1 nakładał też na konsulaty obowiązek obrony interesów gospodarczych jednak pragmatyka w tej kwestii poszła w Polsce powojennej w innym kierunku i współpraca gospodarcza i handlowa stawała się domeną dyplomacji⁷.

Stosunki konsularne między Polską a Czechosłowacją opierały się, w pierwszym powojennym okresie, na źródłach prawa wewnętrznego, instrukcjach resortów spraw zagranicznych oraz dwustronnych umowach jak: umowa repatriacyjna z 21 września 1945 r., umowa w sprawie wzajemnego zwrotu mienia wywiezionego po rozpoczęciu wojny z 12 lutego 1946 r., umowa o współpracy w dziedzinie polityki i administracji społecznej z 5 kwietnia 1948 r., umowa o wzajemnym obrocie prawnym w sprawach cywilnych i karnych z 21 stycznia 1949 r., porozumienie w sprawie wypłaty świadczeń należnych z jednego państwa upoważnionym zamieszkałym w drugim państwie z 21 kwietnia 1951 r., umowa o turystycznym ruchu pogranicznym z 6 września 1955 r.⁸ Określiły one funkcje i zadania stojące przed placówkami konsularnymi obu państw, ze szczególnym uwzględnieniem, funkcji opiekuńczych w przypadku polskich placówek konsularnych. W zakresie ochrony prawnej, zajmowały się one sprawami obywatelskimi, wydawały świadectwa potrzebne do zawarcia małżeństwa, interweniowały w sprawach konfiskaty majątku obywateli polskich oraz aresztowań Polaków. Pełnił też funkcje notarialne. Ponad to zajmowały się sprawami paszportowo-wizowymi, repatriacją oraz udzielaniem zezwoleń na pobyt w Czechosłowacji obywatelom

⁶ Dz. U. RP, 1924, nr 103, poz. 944.

⁷ Szerzej zob.: K. Libera, *Z zagadnień służby zagranicznej w obrocie gospodarczym*, Handel Zagraniczny, nr 1, 1959.

⁸ *Dokumenty i materiały...*, passim; szerzej na temat źródeł prawa konsularnego: K. Libera, *Zasady międzynarodowego prawa...*, J. Sutor, *Funkcje konsularne...*, L. Łukaszczyk, *Prawo konsularne. Zarys wykładu*. Warszawa 1988.

polskim (interwencje w sprawach osób podlegających repatriacji i przebywających w obozach). W pierwszych latach po wojnie przeprowadzano liczne interwencje u władz bezpieczeństwa i w obozach internowanych w celu uwolnienia zatrzymanych tam Polaków. W końcu czerwca 1946 r. utworzono w Wydziale Konsularnym Poselstwa w Pradze, referat opieki społecznej zajmujący się poszukiwaniem osób zaginionych, opieką nad dziećmi, sprawami rent, zapomóg i emerytur. Należy podkreślić, że okręg konsularny poselstwa w Pradze, obejmował całe terytorium Republiki Czechosłowackiej, podczas gdy przed wojną działały na tym terenie cztery konsulaty. W tych okolicznościach sprawowanie należytej opieki konsularnej było niemożliwe, zwłaszcza na terenie Zaolzia. Duża liczba spraw do załatwienia i brak doświadczenia niewielkiej grupy pracowników stanowiły dodatkowe trudności stąd postulat niezwłocznego otwarcie konsulatu w Morawskiej Ostrawie a w 1948 roku pojawiła się też propozycja strony polskiej otwarcia konsulatu w Brnie⁹.

Okręg konsulatu generalnego RP w Bratysławie obejmował całą Słowację, gdzie mieszkało 2500 Polaków z tzw. starej emigracji oraz 900 rodzin polskich, które chciały powrócić do kraju. Tylko w pierwszym miesiącu pracy konsulat przyjął 115 interesantów z czego 80 w sprawach paszportowo-wizowych¹⁰. Z kolei działalność placówki konsularnej w Morawskiej Ostrawie była niezwykle istotna ze względu na duże skupisko Polaków na terenie Śląska Cieszyńskiego głównie w powiatach frysztańskim (7048) oraz cieszyńskim (2500). W sprawozdaniu Konsulatu określono liczbą obywateli polskich na terenie kraju Morawsko-Śląskiego na 15 tysięcy¹¹. Referat polityczny Konsulatu RP w Ostrawie zajmował się sprawami szkolnictwa polskiego, współpracą z organizacjami polskimi jednak większość spraw stanowiły interwencje w obronie Polaków, którym władze czeskie skonfiskowały majątek, odmawiały zezwoleń na pobyt bądź wydania zaświadczeń „o wierności państwu i narodowi” („o statní a národní spolehlivosti”). Pomimo tych działań domino wało wśród mniejszości polskiej przekonanie, że Poselstwo nie robi nic w ich obronie. Istotnie, działania podejmowane przez polskich dyplomatów nie przynosiły spodziewanych rezultatów. Na początku 1947 roku wprowadzono język czeski jako urzędowy w polskich szkołach, zamykano przedszkola,

⁹ AMSZ, z. 6, w. 15, t. 204, Notatka Konsula S. Wengierowa na temat utworzenia Konsulatu w Brnie.

¹⁰ Ibidem, z. 20, w. 8, t. 111, Sprawozdanie administracyjne Konsulatu Generalnego w Bratysławie za IV kwartał 1947 r.

¹¹ Ibidem, z. 20, w. 8, t. 112, Sprawozdanie Konsulatu w Ostrawie za IV kwartał 1947 r. 27 września Konsulat poinformował Protokół Dyplomatyczny MSZ w Warszawie o zmianie nazwy miasta na – Ostrawa.

zlikwidowano Polską Macierz Szkolną, Śląski Związek Literacko-Artystyczny oraz zakazano działalności Towarzystwa Nauczycieli Polskich.

W marcu 1947 r. rozpoczęły się masowe zwolnienia polskich robotników z kopalni karwińskich i hut trzynieckich. Przystąpiono do ponownego sporządzenia list polskich okupantów, a na skutek zakończonej akcji rehabilitacyjnej Polaków nie otrzymała zaświadczeń o tzw. państwowym zaufaniu. Poselstwo w Pradze przystąpiło do obrony zwolnionych robotników i wystosowało w tej sprawie notę 30 marca. W dwóch kolejnych notach z 3 i 17 kwietnia skierowanych do praskiego MSZ, potępiono antypolskie działania czeskiej administracji. Zwracano też uwagę na katastrofalny stan polskiego szkolnictwa gdyż liczba dzieci uczęszczających do polskich szkół spadła o 26% w porównaniu z rokiem 1938. Interwencje dyplomatyczne nie odnosiły większego skutku i Czesi nadal ograniczali liczbę polskich placówek oświatowych oraz nie uznawali autonomii Kościoła ewangelickiego i nie wyrażali zgody na zwrot polskiego majątku spółdzielczego. Do grudnia 1946 r. zamknięto 25 szkół ludowych i zwolniono z pracy polskich nauczycieli.

Pomimo wielu trudności, konsulaty kontynuowały działania zmierzające do poprawy sytuacji Polaków. Poważnym problemem był brak umowy płatniczej między Polską a Czechosłowacją, co powodowało zablokowanie oszczędności obywateli polskich, z drugiej zaś strony utrudniało wypłatę należnych rent, emerytur i innych świadczeń pieniężnych. Bardzo ważną rolę odgrywał referat opieki społecznej a to ze względu na pomoc finansową dla Polaków znajdujących się w trudnej sytuacji. Większość osób zgłaszających się do konsulatu w Ostrawie z prośbą o pomoc to ludzie powyżej 60 roku życia, niezdolni do pracy oraz robotnicy szukający pomocy rządu. Największa ilość załatwianych spraw dotyczyła rent wdowich, sierocych, inwalidzkich, wypadkowych oraz emerytur. Podejmowano też interwencje u władz czechosłowackich w sprawach majątkowych, zwrotu mieszkań, zwolnień z aresztów. Prócz pracy konsularno-administracyjnej zajmowano się także sprawami współpracy kulturalnej. Referat prasowy dostarczał informacji czeskim dziennikarzom o sytuacji w Polsce. Stowarzyszeniom polskim dostarczano materiałów do referatów i pogadarek np. na tematy: Ziemie Odzyskane, Reforma rolna i nacjonalizacja przemysłu, Plan Trzyletni. Konsulat przekazywał organizacjom polskim książki oraz brał udział w okolicznościowych imprezach mających na celu zbliżenie polsko-czechosłowackie jak np. Tydzień przyjaźni czesko-polskiej, koncerty i występy zespołów teatralnych, wieczory poezji, wizyty dziennikarzy polskich i przedstawicieli przemysłu hutniczego.

Przełom zarówno w odniesieniu do sytuacji wewnętrznej w Czechosłowacji jak też we wzajemnych relacjach polsko-czechosłowackich stały się wydarzenia lutowe 1948 r. Przejęcie władzy przez Komunistycznej Partii Czechosłowacji oficjalnie zakończyło okres sporów pomiędzy Warszawą i Pragą, a konsolidacja Bloku Wschodniego nie pozwalała na uzewnętrznienie jakichkolwiek konfliktów. Stąd też Józef Olszewski obejmując 9 marca stanowisko ambasadora Polski w Pradze oświadczył, że będzie tylko pośrednio ustosunkowywał się do spraw Polaków na Zaolziu i interweniował tylko w najbardziej jaskrawych przypadkach¹².

Znacznie przeciągało się w czasie wypłacenia rent i emerytur ze względu na nie wypełnianie przez czeskie urzędy umowy o ubezpieczeniu socjalnym między naszymi krajami. Jednocześnie jego pracownikom udało się uzyskać od czeskich urzędników zaświadczenie szpitalne i chorobowe z czasów okupacji, które stały się podstawą dla ZUS do wypłaty świadczeń. Referat prasowy Konsulatu w Ostrawie redagował Biuletyn PAP w języku polskim i czeskim, który przekazywano redakcjom gazet, organizacjom politycznym i społecznym oraz osobom zainteresowanym materiałami informacyjnymi o Polsce. Codziennie wydawano Komunikaty zawierające przegląd prasy czeskiej. Konsulat posiadał też bibliotekę i zaopatrywał polskie organizacje w czasopisma i książki. Pracownicy Konsulatu uczestniczyli w organizacji wymiany młodzieży z Brna, Wrocławia i Szczecina, w wyjeździe władz samorządowych z Ostrawy i Brna do Wrocławia i Szczecina. Zorganizowano też wycieczkę pięćdziesięciu polskich nauczycieli z Zaolzia do Polski¹³.

W związku z wejściem w życie 1 kwietnia 1949 r. ustawy o obowiązku meldunkowym i zezwoleniu na pobyt dla cudzoziemców, uległy zaostrzeniu przepisy i instrukcje wizowe w stosunku do obywateli polskich¹⁴. Znacznie wzrosła liczba interwencji konsularnych na rzecz udzielenia Polakom wiz pobytowych tranzytowych a nawet powrotnych. Te ostatnie przypadki były wręcz paradoksalne, dotyczyły bowiem Polaków na stałe zamieszkujących w Czechosłowacji, którzy na dzień lub kilka dni wyjechali do Polski i mieli trudności z powrotem. Zdarzało się, że dopiero za pośrednictwem konsultu i na przewlekłej drodze dyplomatycznej Polacy uzyskiwali wizę powrot-

¹² Rzeczpospolita, 10.02.1949; M. K. Kamiński, *Polsko-czechosłowackie stosunki polityczne 1945–1948*, Warszawa 1990, s. 366.

¹³ AMSZ, z. 20, w. 8, t. 112, Sprawozdanie Konsulatu w Ostrawie za III i IV kwartał 1948 r.

¹⁴ Ibidem, t. 10, Sprawozdanie Wydziału Konsularnego Ambasady w Pradze za I i II kwartał 1949 r.

ną. Dotknęło to także polskich stypendystów, którzy wyjechali do kraju na Święta Wielkanocne. Polskie konsulaty wielokrotnie interweniowały w sprawie polskich robotników rolnych, których przybyło do Czechosłowacji 3982, a do września 1949 r. pozostało ok. 1000. Starania polskich urzędników konsularnych zmierzały w kierunku poprawy warunków pracy i zakwaterowania oraz zapewnienia terminowego przekazywania pieniędzy tym rodzinom, które pozostały w Polsce. Interwencje dotyczyły 300 robotników.

W 1950 r. udzielano sporadycznej pomocy socjalnej w okręgu konsularnym podlegającym kompetencjom Wydziału Konsularnego Ambasady w Pradze. Nikłą pomoc finansową tłumaczono faktem przejęcia opieki nad Polakami przez czechosłowackie instytucje społeczne (w pierwszym kwartale 1951 na sześć próśb o zapomogi w pięciu przypadkach udzielono odmownej odpowiedzi). Wydział Konsularny interweniował w Ministerstwie Opieki Społecznej Republiki Czechosłowackiej w sprawie polskich robotników rolnych, którzy nie otrzymywali wynagrodzeń. Trudności napotykali też Polacy chcący przedłużyć ważność paszportów krajowych, m.in. studenci i osoby prywatne będące na utrzymaniu krewnych zamieszkałych w Czechosłowacji. Najistotniejszym przedmiotem działań pozostawała ochrona prawna interesów obywateli polskich co uzasadniało konieczność utrzymywania etatu doradcy prawnego ambasady. Do najczęściej podejmowanych spraw należały: ubezpieczenia społeczne, kwestie majątkowe, celno-skarbowe, alimentacyjne, emerytalne pracowników kolei koszycko-bogumińskiej oraz zwalnianie zablokowanych wkładów oszczędnościowych¹⁵. W 1951 r. przystąpiono do definitywnego zakończenia repatriacji polskich dzieci przebywających w domach dziecka od drugiej wojny światowej. Ponadto repatriacji podlegali też robotnicy rolni przebywający w Czechosłowacji na mocy umowy 1946 r. Pracownicy wydziału zwracali uwagę na przeciągające się procedury urzędowe będące efektem rozporządzenia rządowego z 10 kwietnia 1951 r. nakładającego obowiązek korzystania z pośrednictwa ministerstwa spraw zagranicznych w Pradze w celu załatwienia spraw w lokalnych urzędach. W 1956 r. istotnym ułatwieniem w pracy polskich placówek konsularnych było zniesienie obowiązku wizowania służbowych paszportów w tzw. krajach demokracji ludowej. Natomiast nie wpłynęło to w sposób istotny na ilość wydawanych wiz, bowiem w latach 1955–1956 znacznie wzrosła wymiana przygranicznych grup artystycznych, sportowych jak również współpraca

¹⁵ Ibidem, z. 20, w. 58, t. 733, Raport Ambasady w Pradze za IV kwartał 1950 r.

naukowo-techniczna oraz ruch turystyczny¹⁶. Specyfika okręgu konsularnego w Ostrawie polegała też na tym, iż zamieszkiwało go znacznie więcej Polaków niż w pozostałych okręgach, stąd też większa liczba spraw polonijnych podejmowana w raportach konsularnych. W styczniu 1956 r. konsul J. Fidler skonstatował brak aktów dyskryminacji w stosunku do Polaków ze strony władz czeskosłowackich. Zaproponował też wprowadzenie obustronnych ułatwień w przyznawaniu paszportów i wiz na mocy własnych decyzji urzędów konsularnych co wcześniej miało miejsce w nielicznych przypadkach. Jeszcze w lutym 1956 r. attache prasowy ambasady PRL w Pradze konstatawał pomyślny przełom w sytuacji Polaków w Czechosłowacji, a w kwietniu praski MSZ informował o akceptacji polskiego wniosku o zniesienie wizowania paszportów służbowych¹⁷. Sytuacja uległa zmianie kiedy w Polsce nastąpiły wydarzenia poznańskiego Czerwca 1956 poprzedzające polski Październik. Konsul Fidler informował w raporcie z Ostrawy o niepokoju władz czeskosłowackich, wzmocnieniu ochrony granicy z Polską, ograniczeniu kontaktów z konsulatem i praktykach konsulatu w Katowicach, który zaprzestał wydawania wiz na wyjazdy grupowe do Czechosłowacji¹⁸.

Rozwój wzajemnych relacji polsko-czeskosłowackich a nade wszystko istnienie mniejszości polskiej w Czechosłowacji nadało szczególnej roli instytucji konsula, którego funkcje zostały dostosowane do nowych potrzeb. Ponadto należy pamiętać o tradycjach współpracy konsularnej obu państw w okresie międzywojennym, kiedy urzędy konsularne spełniały głównie funkcje ochronne wobec mniejszości polskiej i gospodarcze¹⁹. Jedną z najistotniejszych funkcji konsularnych są funkcje gospodarcze i handlowe. W Polsce w latach 1946–1948 widoczna była tendencja do ich ograniczania i przeniesienia na radców handlowych²⁰. Ci ostatni nie wypełniali swych funkcji należycie ze względu na nadmiar obowiązków. Polska Izba Handlu Zagranicznego nie dysponowała informacjami w takim stopniu w jakim miały je urzędy konsularne. Dlatego od 1957 r. powrócono do dyskusji o przywróceniu konsulatom ich funkcji i utworzeniu referatów handlowych w urzędach konsularnych PRL. Kolejnym postulatem stało się rozbudowanie sieci konsularnej

¹⁶ Ibidem, w. 48, t. 608, Raport Konsulatu w Ostrawie za I–VI 1956 r.

¹⁷ Ibidem, z. 7, w. 59, t. 499.

¹⁸ Ibidem, w. 56, t. 483, Uwagi o sytuacji w Czechosłowacji attaché prasowego Ambasady w Pradze z 15 lutego 1956 r., k. 33–46; Ibidem, Notatka Konsula w Ostrawie z 27 października 1956 r., k. 52–54

¹⁹ J. Bestry, *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej w Czechosłowacji*, Wrocław 2005, s. 104–197.

²⁰ K. Libera, *Z zagadnień służby zagranicznej...*, s. 7.

ale to wymagałoby przygotowanie kadr, wykształcenia personelu w dziedzinie prawnej i ekonomicznej i woli ze strony decydentów. Odmiennie kształtowała się sytuacja czechosłowackich placówek konsularnych, które miały szerokie kompetencje odnośnie handlu z zagranicą²¹.

Relacje polsko-czechosłowackie odnosiły się też do międzynarodowego ruchu osobowego związanego z przekraczaniem granicy państwowej czasowo lub na stałe zarówno przez swoich obywateli jak i cudzoziemców²². Wobec istnienia na pograniczu polsko-czechosłowackim tradycji współpracy, wspólnoty językowej i obyczajowej, najistotniejsze okazało się uregulowanie małego ruchu granicznego, określenie szerokości strefy jaką obejmuje po obu stronach granicy (15 km w konwencji o małym ruchu granicznym z 1959 r.), kategorii osób uprawnionych oraz dokumentu niezbędnego do przekroczenia granicy²³. Inny problem istniejący w ruchu osobowym między Polską a Czechosłowacją to sezonowe migracje pracowników obejmujące głównie polskich pracowników rolnych i przemysłowych w Czechosłowacji w związku z brakiem siły roboczej w tym kraju. Regulacje prawne musiały też dotyczyć ruchu turystycznego – zniesienie obowiązku wizowego od 1960 r.

Mimo istniejących regulacji w dziedzinie współpracy konsularnej coraz wyraźniej odczuwalny był brak konwencji konsularnej, tym bardziej, że podobne regulacje funkcjonowały już w relacjach większości państw socjalistycznych. Prace nad konwencją konsularną trwały już w 1948 r., kiedy to Biuro Konsularne MSZ w Warszawie opracowało projekt konwencji jednak Biuro Prawno-Traktatowe zaleciło odroczenie rozmów do czasu ogłoszenia ustawy o organizacji konsulatów i czynnościach konsularnych²⁴. Prace nad konwencją zostały wstrzymane i ponownie powrócono do nich dopiero jesienią 1959 r., kiedy sekretarz ambasady czechosłowackiej zwrócił się do MSZ w Warszawie z pytaniem o możliwość zawarcia konwencji konsularnej. Strona czechosłowacka miała już gotowy tekst i była gotowa przedstawić go stronie polskiej²⁵. O celowości zawarcia konwencji przekonywał Departament Prawno-Traktatowy polskiego MSZ²⁶. Argumenty odnosiły się do faktu

²¹ Ibidem, s. 8.

²² S. Sawicki, *Prawo państwa do regulowania międzynarodowego ruchu osobowego*, Warszawa 1989, s. 9.

²³ Ibidem, s. 17–18.

²⁴ AMSZ, z. 14, w. 3, t. 60, k. 6–7, Pismo Biura Konsularnego do Biura Prawno-Traktatowego z prośbą o opinię na temat projektu konwencji, 25 IV 1948; Ibidem, k. 8, Opinia Biura Prawno-Traktatowego, 3 VIII 1948.

²⁵ Ibidem, z. 7, w. 57, t. 490, Notatka J. Fidlera dla Wiernej, 27 X 1959.

²⁶ Ibidem, Notatka Departamentu Prawno-Traktatowego dla M. Wiernej, 3 XI 1959.

podpisania podobnych konwencji z ZSRR i NRD. W tej sytuacji trudno było uchylać się od zawarcia konwencji z południowym sąsiadem tym bardziej, że intencją strony polskiej było odpowiednio szeroko określenie w konwencji, kwestii opieki konsularnej, kompetencji rzeczowych konsula oraz uwzględnienie postanowienia umów dotyczących pomocy prawnej i społecznej przy. Departament Konsularny podkreślał, że polsko-czechosłowackie stosunki konsularne, obejmujące ogromną liczbę spraw i wymagają ujęcia w formę konwencji. Polska posiadała w Czechosłowacji znacznie więcej urzędników konsularnych, niż w innych krajach socjalistycznych, z którymi takie konwencje już podpisała (ZSRR, Jugosławia, Węgry, NRD)²⁷. Na takim stanowisku stał też Departament I, który zwrócił się do ministra Adama Rapackiego, z prośbą o podjęcie decyzji w sprawie rozpoczęcia rozmów ze stroną czechosłowacką²⁸.

Także zdaniem polskich dyplomatów w Pradze, relacje konsularne wymagały omówienia, dlatego ambasador PRL w Pradze proponował MSZ w Warszawie zorganizowanie spotkania Departamentów Konsularnych PRL i Czechosłowacji. Potwierdzono też istnienie projektu konwencji opracowanego przez praskie ministerstwo spraw zagranicznych (*ministerstvo zahraničních věcí*, MZV), do którego strona polska powinna w toku dyskusji, wprowadzić zapisy ułatwiające konsulom załatwianie spraw majątkowych i spadkowych²⁹. Propozycja ambasadora Franciszka Mazura zyskała akceptację Departamentu I, który wyraził zgodę na omówienie z przedstawicielami MZV, kwestii organizacji spotkania przedstawicieli Departamentów Konsularnych. Jednocześnie podkreślono, że rozmowy te powinny przynieść rozwiązanie najtrudniejszych spraw, jak przypadki poddawania zaostrzonej kontroli celnej i policyjnej obywateli polskich przejeżdżających tranzytem przez Czechosłowację³⁰. Pozostałe postulaty uwzględniające interesy Polski, zalecano poruszyć dopiero podczas bezpośrednich rokowań prowadzonych przez upoważnione delegacje obu stron na podstawie uzgodnionych projektów umowy.

26 listopada 1959 r. doszło do spotkania kierownika Wydziału Konsularnego ambasady PRL w Pradze Adama Kępińskiego z dyrektorem Departamen-

²⁷ Ibidem, Notatka Departamentu Konsularnego dla M. Wiernej, 7 XI 1959.

²⁸ Ibidem, Notatka Departamentu I do ministra A. Rapackiego w sprawie zawarcia konwencji konsularnej z ČSR, 24 XI 1959.

²⁹ Ibidem, Szyfrogram ambasadora Mazura z Pragi, 20 XI 1959.

³⁰ Ibidem, Pismo Departamentu I do ambasadora Mazura, 12 XII 1959.

tu Konsularnego MZV Karelem Błażkiem³¹. Strona czechosłowacka uznała za najodpowiedniejszy termin zawarcia umowy, kwiecień lub maj 1960 jako dogodny termin dla organizacji wycieczek dla polskiej delegacji. Rozmowa dotyczyła bardzo szczegółowych problemów w relacjach konsularnych i najwyraźniej miała przynieść rozwiązanie drażliwych kwestii, zanim doszłoby do spotkania oficjalnych delegacji. Kępiński przytoczył przykład niewłaściwego działania konsulatu generalnego Czechosłowacji w Szczecinie, którego urzędnicy wydali polskiej obywatelce wizę wjazdową z wpisanym obywatelstwem czechosłowackim. Ten konkretny przykład posłużył jako dowód na naciski czynione przez władze czechosłowackie na zmianę obywatelstwa jako warunek udzielenia zgody na stały pobyt na terenie Czechosłowacji, np. dla kobiet, które wyszły za mąż za obywatela tego kraju. Kolejny przykład dotyczył wymogu zrzeczenia się praw rentowych przez osoby przenoszące się do Polski, co było sprzeczne z postanowieniami umowy o współpracy w dziedzinie polityki i administracji społecznej. Kępiński przedstawił też wzór formularza przedkładanego do podpisu osobom opuszczającym Czechosłowację, w którym zrzekają się posiadanych nieruchomości. Inne przykłady niewłaściwych działań to: orzeczenie Powiatowej Rady Narodowej w Czeskim Cieszynie nieuznającej decyzji notariatu o nabyciu spadku własności gruntu przez Jana Koźdonia, czy w Karwinie przez inną polską obywatelkę. Błażek natomiast zastanawiał się nad możliwością ułatwienia pracy konsulatom w Polsce, obciążonym pracą wizową i sugerował zniesienie obowiązku wizowania paszportów zwykłych i zbiorowych.

Do tekstu konwencji radca ambasady PRL w Pradze Eufrozyna Paduchowa, sugerowała włączenie obowiązku powiadamiania konsula państwa wysyłającego o aresztowaniu obywatela jego kraju, bowiem przepis ten nie został uwzględniony w umowie z 21 stycznia 1949 r. o wzajemnym obrocie prawnym w sprawach cywilnych i karnych³². Ponadto opinia zawierała następujące sugestie: wprowadzenie zapisu nakładającego na władze państwa przyjmującego, obowiązku udzielania pomocy konsulom przy realizacji ich czynności, zapisu o zwolnieniu z opłat i wszelkich podatków konsulów oraz pracowników konsularnych posiadających obywatelstwo państwa wysyłającego, przekazywania w trybie administracyjnym osób, które nielegalnie przekroczyły granicę. W dziedzinie spraw spadkowych proponowano wprowadzenie zapisu o obowiązku władz informowania konsula o zgonie obywatela, który zapisał

³¹ Ibidem, k. 15–18, Notatka z rozmowy Kępiński-Błażek, 26 XI 1959.

³² Ibidem, z. 20, w. 70, t. 913, k. 1–4, Pismo E. Paduchowej do Departamentu I MSZ, 5 I 1960.

spadek obywatelom państwa wysyłającego (konsulowie napotykały trudności w realizacji spadków). Zastrzeżenia budziło zbyt szczegółowe określenie czynności konsularnych, co mogłoby de facto oznaczać ich ograniczenie. Ambasada potwierdziła, że jednym z najbardziej istotnych problemów pozostaje kwestia obywatelstwa, bowiem władze czechosłowackie zmierzały do ograniczenia liczby obcych obywateli przebywających na ich terytorium i tę kwestię należało omówić na spotkaniu przedstawicieli departamentów konsularnych przed zawarciem konwencji. W odniesieniu do dzieci z mieszanych małżeństw, władze czechosłowackie uznają dzieci urodzone na terenie Czechosłowacji, za obywateli tego kraju. Podobnie jak w konwencji z ZSRR, należało zlikwidować podwójne obywatelstwo. Uregulowania wymaga sprawa opieki nad polskimi robotnikami, których tylko w województwie ostrawskim było 2000. Problemem do rozwiązania pozostał zakaz nabywania przez polskich obywateli nieruchomości w pasie przygranicznym.

Na 22 lutego 1960 r. zapowiedziano rozpoczęcie rozmów delegacji departamentów konsularnych. Delegacja polska została wyposażona w szczegółową instrukcję negocjacyjną³³. MSZ w Warszawie uznało projekt konwencji przedstawiony przez stronę czechosłowacką za zbyt ogólnikowy i sprzeczny z przyjętą praktyką międzynarodową. Dlatego sugerowano aby podstawa do dyskusji stał się polski projekt³⁴. Konwencja nie powinna odbiegać od standardowych umów tego rodzaju, aby nie tworzyć precedensów na wypadek, gdyby Polska chciała podpisać konwencje konsularne z państwami kapitalistycznymi. Wytyczne wiążące dla polskich negocjatorów wskazywały, iż nie należy akceptować zapisu, w którym obie strony określają dokładnie liczbę konsulatów, siedziby i okręgi konsularne, bowiem takich zapisów nie zawierają żadne zawarte przez Polskę konwencje i stanowiłyby to precedens, który uniemożliwiłby Polsce swobodne tworzenie sieci konsularnej w państwach kapitalistycznych. Polski projekt przewidywał swobodę tworzenia konsulatu oraz możliwość odmowy jego utworzenia, za wyjątkiem miejscowości, w której istnieje już konsulat państwa trzeciego.

Wytyczne o charakterze zaleceń proponowały wprowadzenie do konwencji zapisów: ograniczenia możliwości aresztowania i zatrzymania konsula za czyny nie związane z jego działalnością konsularną, przesłuchanie

³³ Ibidem, z. 7, w. 57, t. 490, k. 28–33, Instrukcja Departamentu Konsularnego dla przewodniczącego polskiej delegacji do przeprowadzenia rokowań w sprawie zawarcia konwencji konsularnej między PRL a Republiką Czechosłowacką, 16 II 1960.

³⁴ Ibidem, k. 34–47, Polski projekt konwencji konsularnej między PRL z Czechosłowacją.

konsula w późniejszym terminie lub w konsulacie, wyłączenia pracowników konsulatów i ich rodzin spod obowiązywania przepisów o zezwoleniach na pobyt, rejestracji i meldunku. Polski projekt przewidywał możliwość odmowy składania zeznań w charakterze świadka przed sądem w kwestiach dotyczących czynności konsularnych. Strona polska odrzuciła możliwość zaakceptowania czechosłowackiej propozycji zmierzającej do przyznania konsulowi funkcji ochronnej interesów państwa, bowiem te realizowało przedstawicielstwo dyplomatyczne. Uznano regulacje za niebezpieczny precedens dla innych konwencji. Postulowano natomiast zapis o obowiązku informowania o aresztowaniu obywatela państwa wysyłającego i dający konsulowi prawo do przesłuchania własnego obywatela oraz doręczania pism urzędowych państwa wysyłającego. Polskie MSZ nie chciało dopuścić do ograniczenia działalności konsula a za pożądaną uznało zapis, że konsul może wykonywać wszelkie funkcje, jeśli władze państwa przyjmującego nie wyrażą sprzeciwu.

Od 25 kwietnia do 5 maja 1960 r. w Pradze trwały rokowania na temat konwencji konsularnej. Polskiej delegacji przewodniczył wicedyrektor Departamentu Konsularnego Janusz Pilarski zaś czechosłowackiej K. Błażek. Rozmowy toczyły się w oparciu o polski projekt umowy. W uzgodnionym tekście konwencji uwzględniono wszystkie istotne postanowienia tego projektu, za wyjątkiem art. 18³⁵. Strona czechosłowacka nie zgodziła się na wprowadzenie zapisu o konieczności zawiadamiania o aresztowaniu obywatela państwa wysyłającego, bowiem stanowiłoby to niewygodny precedens w przypadku aresztowania obywatela państwa kapitalistycznego. Uzgodniono wprowadzenie tego zapisu do dwustronnej umowy o obrocie prawnym w sprawach cywilnych i karnych. Uznano jednocześnie dotychczasową umowę z 1949 r. za wymagającą aktualizacji. Za szczególny sukces uznano rezygnację Pragi z wymogu uzyskania zgody państwa przyjmującego na tworzenie konsulatów, wyznaczenie ich siedzib i okręgów. W konwencji znalazł się art. 31 polskiego projektu przewidujący klauzulę największego uprzywilejowania, której nie miała żadna konwencja konsularna podpisana przez Czechosłowację po wojnie. Konwencję parafowano 5 maja, a jej podpisanie zapowiedziano po powrocie do Pragi polskiego ambasadora Mazura.

³⁵ Ibidem, k. 41–43, Sprawozdania z rokowań w sprawie zawarcia konwencji konsularnej między PRL a Republiką Czechosłowacką, 10 V 1960.

17 maja 1960 r. w Pradze nastąpiło podpisanie konwencji konsularnej opartej na dotychczasowej praktyce międzynarodowej³⁶. Wypełniła ona poważną lukę w systemie polskich umów konsularnych, bowiem Czechosłowacja była jedynym do tej pory sąsiadem, z którym Warszawa nie miała konwencji. Artykuł 14 określił funkcje konsula, który swą działalnością miał rozwijać stosunki polityczne, gospodarcze i kulturalne między obydwoma państwami. Zgodnie z propozycją strony czechosłowackiej, w art. 15 wprowadzono zapis o funkcji ochronnej w stosunku do interesów państwa wysyłającego i jego obywateli. Zdecydowana większość funkcji miała charakter opiekuńczy, administracyjny i sądowniczy, natomiast brakowało rozwinięcia funkcji gospodarczych czy kulturalnych. Poza funkcjami i immunitetami funkcjonariuszy konsularnych, konwencja nie regulowała wielu ważnych kwestii np. podwójnego obywatelstwa. Zbyt małe funkcje dotyczące spraw spadkowych, funkcji morskich, nabywania i budowy budynków na potrzeby urzędów konsularnych, za małe immunitety. Dopracowano te kwestie dopiero w konwencji konsularnej podpisanej 9 czerwca 1972 r.³⁷ Zapisy konwencji z 1960 r. odbiegały od praktyki międzynarodowej o czym przekonano się już w 1963 r. po podpisaniu Konwencji Wiedeńskiej o Stosunkach Konsularnych³⁸. Uchybienia w stosunku do konwencji wiedeńskiej polegały na wprowadzeniu zapisów o możliwości wkroczenia służb państwa przyjmującego w razie pożaru jedynie za zgodą konsula, na braku obowiązku powiadamiania o aresztowaniu obywatela państwa wysyłającego (podobnie w konwencjach z ZSRR i Rumunią) uznano, że kwestię tę wystarczająco reguluje umowa o obrocie prawnym.

Polsko-czechosłowacka konwencja była jedną z trzech (poza Bułgarią i Jugosławią) zawierającą klauzulę największego uprzywilejowania, z której PRL zrezygnowała po podpisaniu Konwencji Wiedeńskiej. Polska praktyka konsularna po przyjęciu powszechnych regulacji poszła w kierunku rozszerzenia funkcji konsularnych na ochronę interesów państwa i obywateli rezygnując z zawężonej interpretacji do ochrony interesów obywateli. Przyjęto interpretację rozszerzającą funkcje konsula do wszystkich działań nie zabronionych prawnie. Podpisanie konwencji konsularnej spowodowało też inne konsekwencje dla dwustronnych stosunków między Warszawą a Pragą. Po-

³⁶ Ibidem, z. 4, t. 34, Konwencja konsularna między PRL a Republiką Czechosłowacką, Praga 17 V 1960. Ratyfikacja przez Radę Państwa PRL nastąpiła 1 VII 1960, Dz. U. PRL, 1961, nr 15, poz. 82.

³⁷ Ibidem, Departament Prawno-Traktatowy, 43/75, w. 1, k. 109–120, Konwencja konsularna z 1972 r.

³⁸ Dz. U. PRL, 1982 r., nr 13, poz. 98.

legały one na podjęciu działań na rzecz stworzenia nowych regulacji dotyczących obywatelstwa, przepisów wizowych, ułatwień w ruchu granicznym, ochrony i pomocy prawnej, pomocy społecznej, spraw komunikacyjnych czy podatkowych.

Ambasador Mazur przesłał do MSZ w Warszawie depeszę, w której poinformował o decyzji praskiego MZV o zniesieniu z dniem 20 lipca 1960 r. obowiązku wizowania paszportów zwykłych w celu wyjazdów służbowych do CSRS i tranzytu³⁹. Nota MZV została wystosowana 16 lipca 1960 r.⁴⁰ Złożono też propozycję zniesienia wiz turystycznych i na wyjazdy prywatne⁴¹. Tym samym czechosłowackie MZV zaproponowało przystąpienie do dalszych uproszczeń formalności wizowych polegających na zniesieniu obowiązku przyznawania wiz na podróże służbowe oraz na podróże turystyczne i prywatne⁴².

W 1961 dokonano natomiast zmian odnoszących się do obrotu prawnego w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych⁴³. 4 lipca 1961 r. podpisano umowę o uregulowaniu obrotu z sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych⁴⁴. Umowa zapewniała ochronę prawną na obszarze drugiej strony. Regulowała kwestie: rodzinne (alimenty, rozwody, relacje z dziećmi), sprawy z zakresu prawa osobowego, sprawy spadkowe, majątkowe, sprawy karne, pomocy prawnej w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych. Umowa określała uprawnienia przedstawiciela dyplomatycznego i urzędu konsularnego w sprawach spadkowych. Uprawnione zostały bez szczególnych pełnomocnictw do zastępowania swoich obywateli przed organami drugiej strony w sytuacji gdy obywatele są nieobecni lub nie ustanowili pełnomocnika. Właściwe organy powinny niezwłocznie zawiadomić przedstawicielstwo dyplomatyczne lub urząd konsularny o zabezpieczeniu mienia, które pozostały po obywatelu drugiej strony i możliwości uczestnictwa w zabezpieczeniu mienia.

Wydaje się więc, że zarówno konwencja konsularna jak i umowy i porozumienia będące niejako jej konsekwencją i uzupełnieniem, stanowiły próbę dostosowania wzajemnych relacji do norm obowiązujących w prawie mię-

³⁹ AMSZ, z. 7, w. 59, t. 499, k. 53, Depesza z Pragi nr 9637 z 18 VII 1960.

⁴⁰ Ibidem, k. 55–56, Tłumaczenie noty MZV w Pradze w sprawie zniesienia wiz, 16 VII 1960.

⁴¹ Ibidem, Tłumaczenie projektu noty rządu czechosłowackiego na temat zniesienia wiz, 16 lipca 1960.

⁴² Ibidem, k. 49–51.

⁴³ Dz. U. PRL, nr 23, 1959, poz. 103.

⁴⁴ *Umowy graniczne PRL*, opr. F. Jarzyna, Warszawa 1974, s. 479–507.

dzynarodowych. Zawarcie konwencji wymuszały ożywione kontakty polsko-czechosłowackie oraz szereg problemów realizowanych przez placówki konsularne obu państw. Zawarte umowy stworzyły też warunki do uregulowania wielu trudnych spraw, które stanowiły przedmiot działań konsulatów PRL i Czechosłowacji, a które wpływały negatywnie na wzajemne relacje głównie w wymiarze społecznym, utrudniały realizację funkcji konsularnych i w istotny sposób wpływały na polityczny klimat sąsiedzkich stosunków, bezpośrednio po zakończeniu wojny. ♦

The 1960 consular convention as an attempt to resolve Polish-Czechoslovak consular problems

Relations between Poland and Czechoslovakia, based on the 1947 pact of mutual assistance and cooperation within the communist bloc, were not regulated by consular convention following WW II. This state of affairs continued until 1960, which is highly surprising considering the number of Poles residing in Czechoslovakia and the wide range of business undertaken there by Polish diplomatic and consular posts. Consular relations between the two countries were therefore initially based on internal law and bilateral agreements.

The development of mutual Polish and Czechoslovak relations, and above all the existence of the Polish minority in Czechoslovakia, was in particular down to the institution of consul, whose function was adjusted to meet new needs; relatively late, it has to be said, since it was only on 17 May 1960 that the consular convention was signed. The convention was one of three (the other two being Bulgaria and Yugoslavia) which contained a most favoured nation clause. After accepting these general regulations, Polish consular practice headed in the direction of widening consular function to protect not only its citizens' interests, but also those of the state. The treaty's conclusion forced to some extent invigorated Polish – Czechoslovak contacts, along with the range of issues dealt with by the consulates of both countries. The provisions of the 1960 agreement, however, departed from international practice, as became obvious in 1963 with the signing of the Vienna Convention on Consular Relations.

The Polish-Czechoslovak convention became, however, the basis for regulating a host of issues arising from consular cooperation and brought about both Warsaw's and Prague's decision to work to deal with the (later resolved) following questions: citizenship, visa and border movement regulations, legal protection and assistance, social aid, criminal affairs and also transport and fiscal issues.

