

Karol Karski

Konsularna legalizacja dokumentów zagranicznych

Paweł Czubik, *Czynności uwierzytelniające dokumenty zagraniczne w polskim prawie i praktyce konsularnej w latach 1918-2018. Ewolucja podstaw prawnych legalizacji konsularnej na tle wybranych czynności notarialnych konsula*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2019, ss. 354.

Consular Legalisation of Foreign Documents

In his monograph Paweł Czubik analyses the issue of the consular legalisation of documents regulated by Polish law and consular practice. It is a study in international public and private law, and civil procedure. The author looks at this issue from a historical perspective, starting from 1918, i.e. the rebirth of Poland statehood and Polish consular service. In his interesting and valuable work one finds an interesting description of activity of consuls of the Second Polish Republic, consular activities in the period from the end of World War II up to 1989, and subsequently until the coming into force of the currently applicable Polish consular law, and finally the solutions applied at present, i.e. since 2015.

Karol Karski

profesor Uniwersytetu Warszawskiego

ORCID – 0000-0003-0757-6283

Słowa kluczowe:

czynności konsularne; legalizacja dokumentów; konwencja haska; Paweł Czubik

Key words:

consular activities; legalisation of documents; The Hague Convention; Paweł Czubik

<https://doi.org/10.36128/priv.vi32.197>

Czynności konsularne to materia bardzo złożona i do tego regulowana na różnych płaszczynach prawnych. Konsulowie na co dzień działają zgodnie z prawem państwa wysyłającego, w granicach definiowanych przez prawo międzynarodowe przy jednoczesnym wzięciu pod uwagę ograniczeń, które może nakładać prawo państwa przyjmującego. Dokonują czynności z zakresu bardzo różnych dziedzin prawa, poczynając od klasycznej opieki konsularnej, mającej swoje zasadnicze umocowanie w prawie międzynarodowym publicznym, poprzez czynności administracyjne odnoszące się do spraw

wizowych i paszportowych, czynności z zakresu aktów stanu cywilnego, a nawet czynności gwarantujące obrót cywilnoprawny państwa i kontakt jego obywateli z własną przestrzenią prawną czy też klasyczne czynności z zakresu prawa publicznego tego państwa, jak czynności wyborcze (stosowane zresztą w przypadku nielicznych państw – w tym jednakże Polski). Należy przy tym pamiętać, że wykonywanie większości czynności konsularnych zależy od zgody państwa przyjmującego (wyrażonej przynajmniej w sposób domniemany, jako brak sprzeciwu wobec notyfikacji państwa wysyłającego w przedmiocie ich wykonywania).

Problematyka czynności konsularnych od kilkunastu lat stanowi przedmiot badań prof. Pawła Czubika. Jest on o tyle badaczem tego zagadnienia unikatowym, że zajmując się przede wszystkim czynnościami cywilnoprawnymi konsula, analizuje to zagadnienie nie tylko z oczywistej perspektywy prawa międzynarodowego publicznego, lecz również z perspektywy prawa polskiego – norm procedury cywilnej i prawa kolizyjnego (prywatnego międzynarodowego). Fakt, że kwestie te nie mają jedynie znaczenia teoretycznego dla krajowego obrotu cywilnoprawnego sprawia, że publikacje naukowe prof. Czubika dotyczące tych zagadnień (np. te dotyczące Konwencji haskiej znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych¹⁾ są powszechnie używane przez prawników – praktyków.

Recenzowana książka ma nieco inny kształt niż dotychczasowe publikacje tego Autora. Przede wszystkim ma charakter analizy historycznoprawnej. Autor wskazuje genezę czynności konsularnych dotyczących uwierzytelniania (legalizacji) dokumentów i bada je poprzez pryzmat zmian normatywnych na przestrzeni wieku. Dojście do zagadnień bieżących (zazwyczaj istotnych dla praktyki) odbywa się w drodze porównań historycznych, po naświetleniu czytelnikowi ich genezy. Analizy zawarte w tej monografii łączą bogate praktyczne doświadczenie zawodowe Autora (obecnie sędziego SN, przez lata aktywnego jako notariusz, będący zresztą członkiem Krajowej Rady Notarialnej IX Kadencji, zajmującego się głównie obrotem notarialnym z zagranicą), posiadającego bogatą wiedzę teoretyczną wykorzystywaną również w działaniach legislacyjnych (jako wieloletniego aktywnego legislatora w przedmiocie regulacji ustawowych – w tym także współtwórcy ustawy prawo konsularne z 2015 r.²⁾ oraz prowadzonych przez niego szkoleniach

- 1 Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 112, poz. 938 i 939; Nr 252, poz. 2122). Zob. Paweł Czubik, *Konwencja haska o zniesieniu wymogu uwierzytelniania zagranicznych dokumentów publicznych* (Bydgoszcz: Wydawnictwo Branta, wyd. 1, 2004, wyd. 2 zakt. i rozsz., 2005).
- 2 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. - Prawo konsularne (Dz. U. z 2020 r. poz. 195).

służby konsularnej. Powstała publikacja jest więc dziełem zarówno niewątpliwie unikatowego teoretyka z zakresu prawa konsularnego w szczególności funkcji cywilnoprawnych konsula, jak i praktyka, który zauważa realne problemy w stosowaniu prawa i sugeruje ich skuteczne rozwiązywanie.

Dodatkowym walorem pracy jest fakt, że powstała ona w stulecie odzyskania niepodległości – przeprowadzone bowiem badania obejmują okres dokładnie 100 lat – tzn. od odzyskania niepodległości do roku jubileuszowego (2018). Zakres czasowy analizy jest właściwy – dotyczy ona czynności notarialnych i uwierzytelniających konsułów polskich. W okresie I Rzeczypospolitej nie rozwinięto profesjonalnej służby konsularnej – stąd też brakowało jakichkolwiek doświadczeń w zakresie omawianych czynności. Wymusiło to w okresie II Rzeczypospolitej recepcję wzorców obcych – co dokładnie przedstawiono zresztą w pracy.

Autor podzielił monografię na cztery rozdziały – klucz tego podziału to cztery okresy – wyraźnie różniące się od siebie: zarówno praktyką dotyczącą stosowania mechanizmów legalizacyjnych przez konsułów, jak i, przede wszystkim, obowiązującymi odmiennymi rozwiązaniami normatywnymi. Wywód Autora jest także w poszczególnych częściach istotnie wzbogacony przez analizę orzecznictwa Sądu Najwyższego, w tym nie tylko orzeczenia powszechnie znane, lecz również te, które umknęły powszechnej uwadze środowiska prawniczego, a pozwalają zrozumieć istotę analizowanych instytucji.

Rozdział pierwszy pracy poświęcony został aktywności uwierzytelniającej i notarialnej konsułów II RP. Jak wspomniano, rozważania osadzone są w nieco szerszym kontekście. Autor bowiem, poszukując genezy rozwiązań przyjętych po odzyskaniu niepodległości, odnosi się do wzorców obcych – przede wszystkim zaborczych. Wskazuje również pochodzenie czynności legalizacyjnych od innych czynności konsularnych, częściowo wkraczając kilkaset lat w przeszłość. Autor trafnie wskazuje, iż o ile odradzająca się Polska stworzyła skuteczną w zakresie działań opiekuńczych nad obywatelami służbę konsularną, tworząc własne, wysokie standardy w tej dziedzinie, o tyle z uwagi na podział dzielnicowy w zakresie prawa cywilnego (z chwilą odzyskania niepodległości obowiązywało na terenach polskich przecież 5 porządków prawnych prawa prywatnego) stworzenie jednolitego standardu dla konsularnych czynności notarialnych było bardzo skomplikowane. Spowodowało to swoisty defekt w wykonywaniu tych funkcji przez polską służbę konsularną w całym okresie dwudziestolecia międzywojennego. Konsekwencje tego defektu, zdaniem Autora, służba ta odczuwa zresztą po dziś dzień. Nieco prościej stało się w przypadku czynności uwierzytelniających – jednolity standard oparty o maksymalne wymogi wzorowane na unormowaniach carskiej Rosji został przyjęty już w grudniu 1918 r. (jako jedna z pierwszych wewnętrznych regulacji prawa konsularnego Polski), a w pełni jednolite postrzeganie procedur legalizacyjnych zapewniła unifikacja prawa procesu

cywilnego w 1930 r. Autor omawia także mało znane umowy międzynarodowe II Rzeczypospolitej odnoszące się do badanego zagadnienia.

Rozdział II dotyczy czynności konsularnych w okresie od końca II wojny światowej do roku 1989 r., czyli w okresie istnienia tzw. Polski Ludowej. Zasadnicze współczesne schematy w postrzeganiu funkcji konsularnych w omawianym zakresie wypracowane zostały właśnie w tym czasie. Jest to także czas zawierania szeregu umów międzynarodowych odnoszących się do funkcji konsularnych, jak też obrotu cywilnoprawnego z zagranicą. *Notabene* szereg wiążących RP po dziś dzień dwustronnych konwencji konsularnych oraz umów o pomocy prawnej zostało zawarte w tym okresie. Autor podkreśla przy tym, że wykonywanie przez konsulów Polski Ludowej czynności legalizacyjnych nie miało warstwy ideologicznej. Czynności te miały charakter techniczny – gwarantowały moc dowodową dokumentów zagranicznych w Polsce, przynosiły dochody budżetowi państwa – odgrywały przewidzianą im rolę w funkcjonowaniu państwa, niezależnie od jego ustroju (były czynnościami *in favorem* dokumentu, a nie na rzecz ludzi) i wykonywane były i w okresie PRL i w pierwszych latach III RP ze zbliżoną częstotliwością. Niemniej jednak, okres „władzy ludowej” odcisnął się specyficznym piętnem na omawianych czynnościach. Przez długi czas w omawianym okresie przypisywano klauzulom legalizacyjnym na dokumentach domniemanie odnoszące się do wypełniania przez czynności określonych wymogów kolizyjnoprawnych w przedmiocie formy (co było zresztą pozostałością po rozwiązaniach carskich). Faktycznie udało się te, niemające podstaw normatywnych domniemanie wyeliminować dopiero podczas kodyfikacji nowego polskiego prawa konsularnego w 2015 r. Natomiast, co zauważa Autor, czynności notarialne w tym okresie nie były szczególnie często wykonywane. Choć szybko w okresie powojennej Polski wyeliminowana została przeszkoda niezunifikowanego prawa cywilnego, to kontakt „władzy ludowej” z obywatelami przebywającymi za granicą był sporadyczny, zaś sam obrót prawny z zagranicą, czy to realizowany z udziałem konsula czy też bezpośrednio, był o wiele mniej intensywny niż współcześnie. Sprawiało to, że czynności te miały nieco ekskluzywną formułę.

Trzeci okres omawiany w monografii przypada na czas istotnych zmian społecznych i ekonomicznych. Transformacja ustrojowa niesie bowiem nową jakość dla obrotu prawnego z zagranicą. Stał się on *panis cotidianum* w praktyce przeciętnego prawnika, który zaczął zwracać uwagę na dotychczas ignorowane instrumenty normatywne – czy to krajowe, czy zagraniczne – dotyczące tej materii. Lata 1989-2014 to czas intensywnych zmian normatywnych, a także w zakresie omawianej tematyki czas swoistych przełomów orzecznich. Autor dokładnie opisuje zmiany, które wówczas wystąpiły. Wskazuje na rewolucyjny wpływ na rozumienie czynności legalizacyjnej, jakie wywołała w prawie polskim akcesja do Konwencji haskiej w roku 2005. Omawia zmiany zastosowane w art. 1138 kpc i ich przyczyny. Odnosi

się również do kwestii zmian, jakie nastąpiły z chwilą przyjęcia nowej ustawy prawo prywatne międzynarodowe z 2011 r.³ i wpływu, jaki wywołały rozwiązania ustawowe na praktykę uwierzytelniania dokumentów zagranicznych. Czas ten to także zmniejszenie znaczenia legalizacji konsularnej dokumentów – Konwencja haska sprawiła, że przestaje być ona stosowana z dziesiątkami (a dziś ponad setką) państw świata.

Wreszcie symbolicznie zakreślona zostaje data, od której autor rozpoczyna analizę zawartą w czwartym rozdziale. To rok 2015 – rok, w którym została przyjęta i weszła w życie nowa polska ustawa konsularna – Prawo konsularne. Zastąpiła ona po ponad 30 latach obowiązywania ustawę o funkcjach konsułów. Zakres zmian w przedmiocie czynności uwierzytelniających i notarialnych konsułów od wejścia w życie wymienionej ustawy do chwili obecnej jest na tyle duży, że uzasadnia on omówienie tej materii w odrębnym rozdziale. Umieszcza w nim także Autor rozważania *de lege ferenda*. Szczegółowość badań jest w przypadku wszystkich części pracy, a przede wszystkim rozdziału czwartego, wyjątkowa. Autor bardzo precyzyjnie opisuje proces kodyfikacyjny przepisów prawa konsularnego dotyczących omawianych czynności, odnosi się do zmian w przedmiocie legalizacji dokumentów, jakie niesie ze sobą rozporządzenie unijne 2016/1191⁴ oraz zmian w zakresie czynności notarialnych konsula dotyczących tzw. częściowych protokołów dziedziczenia stanowiących konsekwencje zmiany przepisów prawa o notariacie w roku 2015⁵. Omawia także szczegółowo zmiany, które wystąpiły w ostatnich latach w przedmiocie stosowania Konwencji haskiej. Interesujące są także rozważania na przyszłość – z pewnością ich ewentualne przyjęcie w praktyce pozwoliłyby z jednej strony w większym stopniu aktywizować służbę konsularną w przedmiocie dokonywania czynności cywilnoprawnych, z drugiej zaś dużo bardziej znacząco niż obecnie zabezpieczać interesy jednostek. Warto sięgnąć do sugerowanych przez prof. Czubika rozwiązań i uwzględnić je

-
- 3 Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 1792).
 - 4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1191 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/201 (Dz. Urz. UE L 200, 26.7.2016, 1-136).
 - 5 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1137).

w przypadku przysyłanych zmian ustawy prawo konsularne czy ustawy o służbie zagranicznej.⁶

W miejscu tym warto wskazać, że monografia ta powinna być obojętną lekturą każdego polskiego „konsularnika”. Jej багаż teoretyczny i praktyczny pozwoli przedstawicielom polskiej służby konsularnej poszerzyć swą wiedzę o bardzo unikatowe informacje i wykorzystywać ją na bieżąco w praktyce.

Wzmiankowana już interdyscyplinarność tejże pracy, w zasadniczej części przecież historycznoprawnej, jest jej ogromną zaletą. Wskazywanie współzależności pomiędzy właściwie trzema dziedzinami prawa – prawem konsularnym, prawem kolizyjnym (prywatnym międzynarodowym) oraz międzynarodową procedurą cywilną, przy jednoczesnym wskazaniu odmienności niektórych standardów wynikających z traktatów międzynarodowych – umów o pomocy prawnej i konwencji konsularnych (odnoszących się do każdej z trzech wskazanych dziedzin) stanowi wizytówkę tej monografii. Autor ocenia przy tym zasadność lub też, co częste w praktyce – całkowitą błędność powiązań pomiędzy np. zagadnieniami formy czynności (regulowanymi w przepisach prawa prywatnego międzynarodowego) a mocą dowodową dokumentu, odzwierciedlającego treść czynności (regulowaną w przepisach procedury cywilnej). Choć pomiędzy tymi kwestiami nie ma bezpośrednich związków – a z pewnością nie można wnioskować ze skuteczności formy czynności co do mocy dowodowej dokumentu czy odwrotnie – to w praktyce przez dekady wykorzystywano wymogi legalizacyjne dla udowadniania kwestii kolizyjnoprawnych. Autor „rozprawia się” z licznymi mitami w tym zakresie. Ponadto, odnosi się do zależności analizowanej materii również od odpowiednich przepisów dla rozważań pozornie pobocznych (np. przepisów prawa o notariacie⁷). Wskazuje na wpływ kilku traktatów wielostronnych i rozporządzeń Unii Europejskiej na analizowane czynności. Także z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego monografia ta ma swoją istotną wagę – przykładowo udowadnia istotny wpływ niektórych traktatów dwustronnych na konkretne zmiany prawa krajowego – niekiedy nieoczekiwaną (jak wpływ Konwencji haskiej na stworzenie nieistniejącej uprzednio definicji legalizacji w prawie konsularnym).

Autor podejmuje się także obrony konieczności utrzymywania dwustronnych relacji opartych o umowy o pomocy prawnej. Jest to o tyle istotne, że coraz wyraźniejsze są dziś głosy wskazujące na potrzebę wypowiedzenia tych umów, celem stworzenia jednolitego standardu krajowego w przedmiocie wskazania kolizyjnego i norm procesu międzynarodowego. Jednolitość

6 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 211 z późn. zm.).

7 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1192).

i harmonię regulacji z perspektywy prawa krajowego umowy te niewątpliwie naruszają. Są to jednakże głosy tych cywilistów, którzy patrzą zasadniczo na kwestię tę jedynie z perspektywy krajowej. Tymczasem Autor zauważa, z czym trudno się nie zgodzić, że umowy te – stanowiące część prawa państwa kontraktującego z Polską – są często, np. w relacjach z państwami zza wschodniej granicy, dla obywateli polskich tam żyjących i pracujących, jedyną stabilną podstawą obrotu prawnego w relacjach dwustronnych. Wypowiedzenie tychże umów z pewnością doprowadziłoby do obniżenia standardu taktowania obywateli polskich za granicą. Niektóre z powiązań normatywnych, wskazanych przez prof. Czubika, są nawet dla znawcy tematu mocno zaskakujące. Nadaje to monografii wyjątkową oryginalność. Jednocześnie język pracy jest bardzo przejrzysty. Pomimo niełatwej materii zapewnia przystępność przekazu nawet dla przeciętnie orientującego się w materii czytelnika. Autor stworzył dzieło niepowtarzalne, mające niewątpliwie istotny wpływ na rozwój nauki prawa, które jedynie można rekomendować zainteresowanym.

Bibliografia

- Czubik Paweł, *Czynności uwierzytelniające dokumenty zagraniczne w polskim prawie i praktyce konsularnej w latach 1918-2018. Ewolucja podstaw prawnych legalizacji konsularnej na tle wybranych czynności notarialnych konsula*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2019.
- Czubik Paweł, *Konwencja haska o zniesieniu wymogu uwierzytelniania zagranicznych dokumentów publicznych*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Branta, wyd. 1, 2004, wyd. 2 zakt. i rozsz., 2005.

