

OBYWATELSTWO POLSKIE

Komentarz do ustawy

Jacek Jagielski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

OBYWATELSTWO POLSKIE

Komentarz do ustawy

Jacek Jagielski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 sierpnia 2016 r.

Wydawca
Izabella Malecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Zagozda

Łamanie
Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-426-0

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Dla Mai

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	11
Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim	47
Rozdział 1. Przepisy ogólne	49
Rozdział 2. Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa	119
Rozdział 3. Nadanie obywatelstwa polskiego	149
Rozdział 4. Uznanie za obywatela polskiego	199
Rozdział 5. Przywrócenie obywatelstwa polskiego	264
Rozdział 6. Utrata obywatelstwa polskiego	306
Rozdział 7. Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego	338
Rozdział 8. Rejestry	360
Rozdział 9. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy szczególne, przejściowe i końcowe	372
Bibliografia	389

WYKAZ SKRÓTÓW

EKO	-	Europejska Konwencja o Obywatelstwie
k.c.	-	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
k.k.	-	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.)
k.p.a.	-	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
k.r.o.	-	ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.)
Konstytucja RP	-	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
konwencja haska	-	Konwencja w sprawie prawnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpieczeństwa podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361)
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny

- p.a.s.c. – ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- PiP – Państwo i Prawo
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- u.o.c. – ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.)
- UE – Unia Europejska
- ustawa o obywatelstwie z 1920 r. – ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 44 z późn. zm.)
- ustawa o obywatelstwie z 1951 r. – ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25)
- ustawa o obywatelstwie z 1962 r. – ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.)
- ustawa o obywatelstwie – ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.)

WPROWADZENIE

1. Od dnia 15 sierpnia 2012 r. w obowiązującym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się nowa regulacja dotycząca obywatelstwa polskiego, tj. **ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim** (Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.)¹. Nie trzeba specjalnie uzasadniać, że ze względu na przedmiot unormowania jest to (jak każda zresztą ustawa o obywatelstwie) akt bardzo ważny, a jako nowa regulacja – także bardzo potrzebny i od dłuższego czasu oczekiwany. Zagadnienie obywatelstwa miało i ma (niezależnie od współczesnych dyskusji na temat roli tej instytucji prawnej) znaczny ciężar gatunkowy, dotyka bowiem podstawowych, elementarnych kwestii pozycji prawnej jednostki i jej sytuacji w państwie. Obywatelstwo jest jednym z podstawowych elementów (wyznaczników) publicznoprawnego statusu osoby fizycznej, w dalszej kolejności determinującego jej konkretne sytuacje w różnych dziedzinach spraw. Wagę problematyki obywatelstwa nie tylko konstatuje przy tym doktryna naukowa i rozważania teoretyczne z różnych dyscyplin nauki (w tym w szczególności w zakresie prawa), lecz także dostrzegana ona jest w ogólnym odbiorze społecznym. W powszechnym odczuciu społecznym obywatelstwo jest postrzegane z łatwością jako podstawa posiadania pewnych praw politycznych (np. określone prawa wyborcze), dysponowania określonymi uprawnieniami, niedostępnymi dla osób nieposiadających obywatelstwa (np. odnoszącymi się do zajmowania pewnych stanowisk), możliwości

¹ Na podstawie art. 70 ustawy część jej przepisów, a mianowicie zawartych w rozdziale 5 oraz art. 65 ustawy, uzyskała moc obowiązującą trzy miesiące wcześniej.

zwracania się o pomoc do placówek dyplomatycznych państwa za granicą, konieczności wypełniania oznaczonych obowiązków czy ponoszenia ciężarów itd. W tym codziennym, potocznym odbiorze obywatelstwo jest więc traktowane jako pewien ważny przymiot jednostki, bez wnikania oczywiście w naturę tego przymiotu i źródło, z jakiego się wywodzi.

Jednocześnie wymiar (zakres) problemów dotyczących materii obywatelstwa i kwestie sposobów ich rozwiązywania nie są oczywiście przesądzone raz na zawsze i podlegają zmianom wynikającym, najogólniej rzecz ujmując, z konieczności uwzględniania zmieniających się uwarunkowań różnorodnej natury, jakie pojawiać się mogą w tym obszarze (np. podjęcie ideowej dyskusji nad istotą i sensem obywatelstwa, jego znaczeniem dla jednostki i państwa, potrzeba rozwiązania konkretnych zagadnień związanych z obywatelstwem, pojawiających się na tle historycznym w odniesieniu do relacji państwo – jego obywatele, którzy obywatelstwo utracili, spojrzenie na instytucję obywatelstwa w kontekście polityki imigracyjnej państwa itd.). Mówiąc innymi słowy, problematykę obywatelstwa cechuje dynamizm w płaszczyźnie teoretyczno-doktrynalnej, politycznej i praktycznej, a w ślad za tym – także w sferze jurydycznej, co w odniesieniu do tej ostatniej oznacza potrzebę podejmowania stosownych zmian w regulacjach prawnych dotyczących obywatelstwa, odzwierciedlających zmieniające się wspomniane uwarunkowania.

2. Powyższa ogólna refleksja w pełni odnosi się do przygotowania i wprowadzenia interesującej nas nowej ustawy o obywatelstwie polskim. Zastąpiła ona dotychczasową, najdłuższą (niemalże równo 50 lat) trwającą w tym przedmiocie regulację prawną, tj. ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm. Można nadmienić, że wcześniejsze ustawy o obywatelstwie polskim obowiązywały w krótszych okresach. Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego funkcjonowała prawie 30 lat (do 19 stycznia 1951 r.), a ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim – bez mała 12 lat (do 21 sierpnia 1962 r.).

Nowa ustawa o obywatelstwie polskim nie zrodziła się, rzecz jasna, z przypadku, jak też nie wyrosła z jakiejś ogólnej tendencji „odnawiania” regulacji prawnych w dziedzinach związanych ściśle z sytuacją prawną jednostki, lecz wyniknęła z uzasadnionej oceny, że dotychczasowa ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. pomimo wielu jej nowelizacji przestała już odpowiadać współczesnym potrzebom regulacji prawnej tej fundamentalnej dla statusu jednostki w państwie problematyki, jaką stanowią kwestie obywatelstwa. I nie chodzi tu tylko o to, że rodowód dotychczasowej ustawy wiązał się z innym systemem polityczno-ustrojowym². U źródeł determinujących potrzebę podjęcia nowego unormowania sprawy polskiego obywatelstwa znalazło się wiele istotnych czynników tworzących szerokie i różnorodne przedmiotowo tło towarzyszące dziś problematyce obywatelstwa i poszukiwaniom najlepszych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na pewne zagadnienia ogólnoteoretyczne, doktrynalne związane ze współczesnym postrzeganiem obywatelstwa, w tym zwłaszcza z odpowiedzią na pytanie, czym jest dziś obywatelstwo, jaka jest jego natura, jaką spełnia rolę i jakie ma współcześnie znaczenie z punktu widzenia jednostki i państwa itd. Patrząc na obywatelstwo z tej perspektywy, nietrudno dostrzec, że jest to kategoria niejednorodna i wielowymiarowa. Może być ona rozpatrywana z wielu punktów widzenia i stanowić przedmiot rozważań dla wielu dyscyplin naukowych, jak np. socjologia, politologia, nauki historyczne czy wreszcie prawo (a w szczególności w odniesieniu do takich dziedzin, jak prawo międzynarodowe, konstytucyjne, a przede wszystkim – prawo administracyjne)³. W zależności od stosowanej optyki rozpatrywania

² Choć oczywiście nie można tracić z pola widzenia, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. powstała w zupełnie odmiennych warunkach społeczno-politycznych i nastawiona była na inny niż obecnie wymiar praktyczny problematyki obywatelstwa polskiego (np. dziś nieporównywalnie większa jest atrakcyjność obywatelstwa polskiego dla cudzoziemców, m.in. za sprawą ścisłego związku obywatelstwa polskiego z obywatelstwem Unii Europejskiej).

³ Przykładem spojrzenia na obywatelstwo współczesne jako zjawisko wieloaspektowe może być m.in. opracowanie J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011; także, K. Trzciniński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, War-

obywatelstwa różnie będzie się rysować pojmowanie jego istoty (sensu) oraz roli i znaczenia, tudzież perspektyw na przyszłość. W tym różnorakim podchodzeniu do tematyki obywatelstwa można dostrzec jednak pewną generalną linię wspólną. Otóż kiedy mowa o obywatelstwie, to w rozważaniach teoretycznych, naukowych, ale także w codziennym, praktycznym postrzeganiu jest ono kojarzone (odnoszone), najogólniej biorąc, ze związkiem osoby z państwem (jako organizacją), czasami też ze społeczeństwem zorganizowanym w państwo czy też innymi jeszcze zbiorowościami, jak naród, ludność (zamieszkująca na danym terytorium) itd. oraz z sytuacją tej osoby wynikającą z bycia obywatelem, różną od sytuacji osoby, która tego obywatelstwa nie posiada. W zależności od perspektywy, z jakiej jest postrzegane obywatelstwo, różnie akcentowane są przy tym treści (charakter) tej łączności.

Przez pryzmat kategorii obywatelstwa podkreśla się przede wszystkim jednak związek osoby z państwem. Obywatelstwo identyfikuje tu daną osobę jako pozostającą w więzi (w pierwszym rzędzie – formalnej) z tym, a nie innym państwem, z perspektywy obywatelstwa patrzy się też na pozycję prawną tej osoby w państwie (i poza nim) mierzoną prawami i obowiązkami wzajemnymi osoby i państwa, a wreszcie obywatelstwo jest uwzględniane również w perspektywie rozpatrywania zagadnień tożsamości narodowej jednostki oraz jej więzi ze wspólnotą państwową bądź narodową na płaszczyznach: politycznej czy kulturowej.

Wszystko to z kolei prowadzi do obiektywnie bardzo znaczącej roli prawa w odniesieniu do istnienia i kształtowania się obywatelstwa.

szawa 2006, w której to pracy nakreślona jest też szeroka perspektywa historyczna narodzin i ewolucji idei obywatelstwa, jak również dokonany przegląd współczesnych ujęć tej instytucji i związanej z nią problematyki. Zob. też m.in. J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993; A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 23 i n., podkreślające możliwość analizy pojęcia obywatelstwa w różnych płaszczyznach, czy też M. Pilich, *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 2015, będące opracowaniem interesująco pokazującym znaczenie instytucji obywatelstwa w obszarze unormowań prawa międzynarodowego prywatnego, a przy tym zawierające ciekawe i wnikliwe refleksje nad samą instytucją obywatelstwa (zob. zwłaszcza rodz. II).

3. Obywatelstwo jest bezsprzecznie instytucją prawną, kreowaną w pierwszym rzędzie przez obowiązujący porządek prawny danego państwa, ale skutkującą także poza nim (na płaszczyźnie stosunków międzypaństwowych) i poddaną oddziaływaniu porządku prawnomiędzynarodowego⁴. W tym prawnym charakterze obywatelstwo sięga głęboko w historię (obywatelstwo istniejące w starożytnym Rzymie czy Atenach) i ma za sobą długą drogę rozwojową, a i współcześnie można dostrzec spory dynamizm w zakresie prawnego jego wymiaru.

W tym prawnym obszarze postrzegania obywatelstwa rysuje się wiele istotnych zagadnień, na które w ramach refleksji wprowadzających do analizy obowiązującej ustawy o obywatelstwie polskim warto (choćby tylko wybiórczo, a nie w sposób wyczerpujący) zwrócić uwagę.

Pierwszoplanowym zagadnieniem jest wskazanie (zdefiniowanie), czym jest obywatelstwo jako kategoria prawna i jakie są jej jurydyczne treści. Obywatelstwo, stanowiąc przedmiot regulacji prawnych i będąc w konsekwencji instytucją prawną, nie jest na ogół – jako pojęcie prawne – normatywnie definiowane (czy też choćby bliżej określone). Definicji obywatelstwa nie spotykamy w dotychczasowych polskich regulacjach prawnych dotyczących obywatelstwa, nie zwierają jej też obecne unormowania w tej mierze, tj. ustawa o obywatelstwie polskim. W zdecydowanej większości ustawodawstw obcych również brak jest ustawowego określenia, czym jest obywatelstwo (w ogóle). Niektóre jednak państwa w swoim prawodawstwie dotyczącym obywatelstwa próbują normatywnie opisać, czym jest obywatelstwo. Przykładów w tym zakresie dostarczają regulacje prawne dotyczące obywatelstwa państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego. I tak m.in. ustawa o obywatelstwie Kirgistanu definiuje obywatelstwo jako trwały związek osoby z Repu-

⁴ W dalszej charakterystyce prawnych aspektów obywatelstwa wykorzystuję swoje wypowiedzi w tym przedmiocie zawarte w opracowaniu J. Jagielski, *Obywatelstwo w wymiarze prawnym* (w: *Obywatelstwo na progu XXI wieku. Konteksty prawne i kulturowe*, red. M. Ząbek, Warszawa 2013, s. 35–49. Publikacja obejmuje referaty i wystąpienia wygłoszone na konferencji pt. *Zagadnienia obywatelstwa na progu XXI w.*, która odbyła się w dniu 17 stycznia 2013 r. w Instytucie Historii PAN w Warszawie.

bliką Kirgiską wyrażający się w istnieniu wzajemnych praw i obowiązków. Ustawa o obywatelstwie Republiki Uzbekistanu stwierdza, że obywatelstwo Republiki Uzbekistanu oznacza stałą polityczną i prawną relację pomiędzy osobą a państwem wyrażającą się we wzajemnym układzie praw i obowiązków. W podobny sposób ujmowane jest w ustawach obywatelstwo Kazachstanu (obywatelstwo Republiki Kazachstanu określa stałą więź polityczno-prawną osoby z państwem, wyrażającą w pełni ich wzajemne prawa i obowiązki), Ukrainy (obywatelstwo Ukrainy to prawny związek jednostki i państwa, który znajduje swoje odbicie we wzajemnych prawach i obowiązkach), a także obywatelstwo Mołdowy, Białorusi czy Armenii⁵.

Wszystkie te przytoczone przykładowo określenia obywatelstwa trudno przecenić z punktu widzenia normatywnego zdefiniowania prawnej istoty tej kategorii. Nie taki zresztą cel przyświecał określaniu obywatelstwa w tym ustawodawstwie. Wydaje się, że zdecydowanie bardziej chodziło tu o pewien efekt polityczny, polegający na podkreśleniu – poprzez zaakcentowanie „własnego” obywatelstwa – niezależności tych państw i ich obywatelstw od dotychczasowych związków z ZSRR⁶.

⁵ Zob. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4693a5e14f&skip=0&query=kyrgyz%20citizenship%202007>; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=topic&docid=3ae6b4d3c&skip=0&tocid=50ffbce524d&toid=50ffbce525c&querysi=Law%20on%20Citizenship%20in%20the%20Republic%20of%20Uzbekistan%20&searchin=title&sort=date>; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=3ae6b4d3c&skip=0&query=uzbekistan%20citizenship%201992>; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=502cafl12&skip=0&query=kazakhstan%20citizenship%201991>; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=44a280fa4&skip=0&query=ukraine%20citizenship%202001>; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=3ae6b60ba&skip=0&query=moldova%20citizenship%20>; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=49c75c6c2&skip=0&query=belarus%20citizenship>; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=51b770884&skip=0&query=armenia%20citizenship>. Pod tymi adresami znajdują się ustawy o obywatelstwie pozostałych państw postradzieckich (m.in. wspomnianych wcześniej Mołdowy, Białorusi, Armenii i dalszych) w wersji angielskiej (nieoficjalnej). Przywołane fragmenty ustaw w wersji polskiej są tłumaczeniem własnym.

⁶ Przemawia za tym fakt, że w przywoływanych ustawach określenie obywatelstwa jest adresowane nie do ogólnie traktowanej instytucji, lecz do obywatelstwa konkretnego państwa (np. Uzbekistanu, Ukrainy itd.).

Próbę generalnego określenia obywatelstwa, oderwanego od konkretnego państwa (państw), spotykamy z kolei w art. 2 pkt a Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r. (dalej EKO)⁷, według którego obywatelstwo oznacza prawną więź jednostki z państwem nierozstrzegającą o pochodzeniu etnicznym osoby. Określenie to, co prawda, dotyka najistotniejszego punktu jurydycznego sensu obywatelstwa, tym niemniej trudno traktować je jako zadowalającą normatywną definicję tej instytucji.

Opisanie obywatelstwa jako kategorii prawnej jest przede wszystkim sprawą doktryny, w której od dawna jest prowadzona dyskusja w tej mierze, skutkująca jednak nie jedną, a wieloma propozycjami definiowania treści tej instytucji⁸. Wspólnym elementem spotykanych w piśmiennictwie określeń kategorii obywatelstwa w kontekście jurydycznym jest wskazanie, że obywatelstwo oznacza węzeł prawny łączący jednostkę (osobę fizyczną) z państwem (łączność prawną zachodzącą pomiędzy jednostką a państwem), który rozstrzyga o przynależności (formalnym powiązaniu) tej jednostki do określonego państwa i który wiąże się z istnieniem kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa. Natomiast zróżnicowanie w postrzeganiu istoty obywatelstwa generalnie wynika, po pierwsze, z nadawania różnego charakteru prawnego owemu węzłowi łączącemu jednostkę z państwem (status prawny, stosunek prawny, charakterystyczny przymiot), po drugie, z traktowania wzajemnych praw i obowiązków osoby i państwa jako konsekwencji istnienia formalnej więzi w postaci obywatelstwa bądź też jako elementu treści (istoty) samej instytucji.

⁷ Konwencja nie jest opublikowana w dziennikach urzędowych. Jej tekst można odnaleźć pod adresem: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997c.html>, a także na www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl.

⁸ Szeroki przegląd ujmowania obywatelstwa jako instytucji prawnej i jej definiowania w dawniejszym i współczesnym piśmiennictwie zob. m.in. A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974, s. 47–58; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 9–24; J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 9–20; A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe...*, s. 32–37; D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 21–33.

Nie wchodząc tu w bliższe rozważania dotyczące sygnalizowanych kwestii i zróżnicowania w ich kontekście pojęcia obywatelstwa, należy zauważyć, że obywatelstwo stanowi kategorię (konstrukcję prawną), która wyraża łączność osoby⁹ z państwem, mającą w pierwszym rzędzie charakter więzi formalnoprawnej, przesądzającej o tym, że na gruncie porządku prawnego danego państwa osoba ta wchodzi w skład zbiorowości obywateli tego państwa będącej jego nieodzownym „substratem personalnym” i w tym sensie jest ta osoba przynależna do tego państwa. W tym powiązaniu osoby z państwem wyraża się formalnoprawny aspekt (charakter) instytucji obywatelstwa. Równocześnie ta więź formalnoprawna osoby z państwem stwarza podstawę do zaistnienia i funkcjonowania wzajemnych praw i obowiązków osoby i państwa, co można określić jako materialnoprawną stronę obywatelstwa. Mówiąc innymi słowy, rozstrzygnięcie o istnieniu formalnoprawnej więzi osoby z danym państwem, tj. obywatelstwa w aspekcie formalnoprawnym, jest punktem wyjścia do ukształtowania materialnoprawnej sytuacji osoby jako obywatela danego państwa, różnej od sytuacji osoby, która obywatelem tego państwa nie jest (tj. cudzoziemca).

Konstruując zatem obywatelstwo jako instytucję prawną poprzez wskazanie jego podstawowych (tworzących) w tej mierze elementów, można powiedzieć, że istota obywatelstwa w sensie prawnym sprowadza się do tego, że:

- 1) tworzy ono ustanowiony przez wewnątrzpaństwowy porządek prawny węzeł prawny, łączący osobę fizyczną z państwem;

⁹ Warto przy tym podkreślić, iż chodzi tu o osobę fizyczną, a to z tego względu, że w przeszłości pojęcie „obywatelstwa” było adresowane także np. do statków morskich czy powietrznych. Współczesne regulacje prawne, zarówno polskie, jak i innych państw, a także literatura przedmiotu odnoszą kategorię obywatelstwo do osób fizycznych, a nie np. osób prawnych, czy też podmiotów o innym charakterze (np. rzeczy). Jedynie sporadycznie spotkać można w przepisach prawnych zaznaczenie relacji między państwem a rzeczą – statkiem powietrznym czy morskim poprzez użycie terminu „przynależność” nawiązującego w jakimś stopniu do kategorii obywatelstwa, acz literalnie (i w tym kontekście) niebędącym pojęciem równoznacznym z obywatelstwem. Por. np. art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 605 z późn. zm.; art. 7 ust. 2, art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 281 z późn. zm.).

- 2) ten węzeł prawny jest względnie trwały w czasie i przestrzeni;
- 3) węzeł ten ma charakter formalny, tj. oznaczający tyle, że dana osoba jest obywatelem tego, a nie innego państwa (jest – zwłaszcza w kontekście prawnomiędzynarodowym – przynależna do tego państwa) i przez to stanowi element zbiorowości ludzkiej (obywateli) tworzącej substrat personalny danego państwa;
- 4) formalny węzeł prawny obywatelstwa, wyrażający związek osoby fizycznej z państwem, stanowi podstawę dla realizowania ustanowionych przez prawo wzajemnych praw i obowiązków państwa i tej osoby.

Wobec tego przytoczonego, wąskiego ujęcia obywatelstwa, zorientowanego na wydobycie jurystycznej jego istoty podnosi się czasami, że odwołuje się ono do przynależności osoby do państwa, podczas gdy dla współczesnej pozycji jednostki (upodmiotowionej wobec państwa) taka formuła relacji z państwem jest nieadekwatna. Ponadto zwraca się też uwagę, że takie ujęcie nie odzwierciedla w ogóle treści instytucji obywatelstwa, jaką są wzajemne prawa i obowiązki osoby i państwa.

Moim zdaniem wspomniana sprawa niewłaściwych konotacji przynależności to problem nieco przesadzony, a to z tego względu, że nie oznacza ona nic więcej niż tylko zaznaczenie formalnoprawnej łączności osoby z tym właśnie (a nie innym) państwem, zwłaszcza zaś nie oznacza jakiegoś przyporządkowania (czy podporządkowania) pozycji danej osoby państwu na płaszczyźnie praw i obowiązków. Przynależność, czy mówiąc inaczej, formalna łączność osoby z państwem, nie tylko nie ma wydźwięku pejoratywnego, ale ma też wymierny walor, a mianowicie identyfikuje ona osobę na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej, jak również odwołuje się do istnienia zbiorowości naturalnej (i uczestniczenia w niej) zorganizowanej w to państwo.

Gdy chodzi z kolei o powiązanie obywatelstwa z kompleksem wzajemnych praw i obowiązków państwa i osoby fizycznej, to rzeczywiście w poszukiwaniu prawnej istoty tej instytucji nie przyjmuję, że polega ona na istnieniu tych praw i obowiązków. Oznaczałoby to bowiem w konse-

kwencji konieczność rozpatrywania obywatelstwa z uwzględnieniem jakiegoś standardowego „zasobu owych praw i obowiązków”, a w ślad za tym – kwalifikowania zakresu tego obywatelstwa i jego „jakości” („pełności” czy „ograniczoneści”) w zależności od kwoty praw i obowiązków¹⁰. To zaś sprowadzałyby w gruncie rzeczy prawny wymiar obywatelstwa do wymiaru polityczno-prawnego, uzależnionego np. od istniejącego systemu społeczno-politycznego państwa (np. w państwie totalitarnym ze względu na ograniczoną – w porównaniu z państwem demokratycznym – sferą praw i wolności jednostki, należałoby obywatelstwo oceniać jako ułomne, niepełne). Trudno byłoby wówczas mówić o zobiektywizowanej, jurydycznej istocie instytucji obywatelstwa.

Wskazane wąskie, formalne traktowanie obywatelstwa nie odrywa go zupełnie od problematyki praw i obowiązków państwa i jego obywatela; mówimy nawet o „materialnym aspekcie” obywatelstwa. Chodzi natomiast o to, że owa „materialna” strona obywatelstwa stanowi efekt, a nie kwintesencję prawną zaistnienia węzła prawnego łączącego osobę fizyczną z danym państwem.

W rezultacie na istotę obywatelstwa jako instytucji prawnej zasadne jest patrzenie przez pryzmat wynikającego z porządku prawnego (przez ten porządek ustanowionego) formalnego związku jednostki z państwem, wyrażającego przynależność (łączność) tej jednostki (osoby) do państwa albo – inaczej – członkostwo w zbiorowości ukształtowanej jurydycznie jako substrat danego państwa (społeczność, zbiorowość obywateli państwa), który to prawnie istniejący związek stwarza podstawę do wyróżnienia (i kształtowania przez prawo) wzajemnych praw i obowiązków państwa i osoby będącej jego obywatelem. Innymi słowy, obywatelstwo postrzegane w ścisłym jurydycznym wymiarze określa normatywnie ustanowioną więź danej osoby z danym państwem (w przeważającej mierze

¹⁰ W tym kontekście można by też w różnych konkretnych praktycznie sytuacjach stawiać pytania o zakres obywatelstwa, jak np. w odniesieniu do osób, wobec których w postępowaniu karnym zostały orzeczone kary pozbawienia na określony czas praw publicznych (związanych wszakże z materialnoprawną stroną obywatelstwa), czy też w przypadku reżimów totalitarnych, ograniczających sferę praw jednostki.

zobiektywizowaną, tj. niezależną od woli osoby), determinującą prawną sytuację tej osoby (sferę praw i obowiązków) w poszczególnych dziedzinach spraw w ramach relacji z państwem, różną od sytuacji osoby niepozostającej z państwem w tej formalnej więzi, tj. niebędącej obywatelem tego państwa.

Przyjęty sposób traktowania obywatelstwa nie pretenduje oczywiście do wyznaczenia jednolitego rozumienia tej wieloznaczonej kategorii. Jak już to było sygnalizowane, kategoria obywatelstwa może być rozważana z różnej perspektywy, co w konsekwencji prowadzi do nadawania jej zróżnicowanych treści. W zaprezentowanym wyżej stanowisku chodzi o wydobycie istoty obywatelstwa jako instytucji prawnej, znajdującej swoje ujęcie w stosownych regulacjach prawnych istniejących w Polsce i innych państwach, które to regulacje mają za główny przedmiot formalnoprawne ustalenie, kto jest obywatelem danego państwa, jak uzyskuje to obywatelstwo i jak może je utracić. Z tych regulacji płynie wyraźne przesłanie, że pierwszorzędną cechą instytucji prawnej obywatelstwa jest to, że wyraża ona właściwie przede wszystkim formalnoprawną łączność osoby z określonym państwem niezależnie od tego, jakie są (na gruncie prawnym) konsekwencje tej łączności w zakresie kształtowania prawnomaterialnej sytuacji osoby pozostającej w więzi obywatelstwa z danym państwem.

Warto przy tym zauważyć, że na płaszczyźnie prawnomaterialnych treści obywatelstwa dochodzić może niekiedy do zamierzonego (przez państwo) rozwarstwienia tej instytucji. I nie chodzi tu jedynie o znane w doktrynie rozróżnienie „obywatelstwa zewnętrznego” i „obywatelstwa wewnętrznego”¹¹, lecz o swego rodzaju kategoryzację obywateli w ramach instytucji obywatelstwa, która ma miejsce na gruncie rozwiązań prawnych określonych państw. Idzie mianowicie o to, że w świetle ustawodawstw niektórych państw mamy do czynienia z obywatelstwem traktowanym z perspektywy posiadania pełni praw politycznych oraz obywatelstwem o ograniczonym z tego punktu widzenia wymiarze, przy

¹¹ Por. szerzej: J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 11–12 i komentowana tam literatura; D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie...*, s. 47 i n.

Jacek Jagielski – profesor zwyczajny doktor habilitowany; profesor Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; specjalizuje się w zakresie prawa administracyjnego i prawa postępowania administracyjnego; główne kierunki jego zainteresowań naukowych i działalności naukowo-badawczej koncentrują się wokół zagadnień ustroju administracji publicznej, kontroli administracji, prawa o cudzoziemcach, problematyki prawnej obywatelstwa i migracji, prawa urzędniczego; jest autorem ponad stu publikacji naukowych, w tym m.in. *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjna)*, Warszawa 1997, *Status obywatela i cudzoziemca w orzecznictwie*, Warszawa 2001, oraz studiów i artykułów oraz licznych opracowań eksperckich.

Zagadnienie obywatelstwa jest konstrukcją prawną służącą ujęciu relacji osoby z państwem zarówno w układzie wewnętrznym (tj. osoba–państwo), jak i zewnętrznym (tj. na płaszczyźnie stosunków międzypaństwowych). Pojęcie obywatelstwa jest też jednym z podstawowych wyznaczników publicznoprawnego statusu osoby fizycznej, który w dalszej kolejności determinuje jej konkretne sytuacje w różnych dziedzinach spraw.

Książka jak dotychczas jest jedynym komentarzem do ustawy o obywatelstwie polskim opartym na doświadczeniach praktycznych w jej stosowaniu oraz z uwzględnieniem orzecznictwa. Zawarto w niej nie tylko objaśnienia rozstrzygnięć prawnych zawartych w obowiązującej regulacji obywatelstwa polskiego, lecz także propozycje rozwiązań konkretnych problemów pojawiających się w trakcie stosowania przepisów.

Publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla przedstawicieli zawodów prawniczych: sędziów – głównie administracyjnych orzekających w sprawach z zakresu obywatelstwa – adwokatów, radców prawnych, prokuratorów oraz aplikantów. Powinna również zainteresować pracowników organów administracji publicznej.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8092-426-0

